

Queste ultime contabilità derivate dal dissesto di quelle originarie - che ha portato alla loro soppressione e iscrizione nel FPLD - continuano a incidere sulle risultanze del fondo complessivo, per effetto dall'andamento dei saldi economici negativi evidenziati dalla seguente tabella.

(milioni di euro)

Fondo	2008	2009
trasporti	-1.049	- 1.053
elettrici	-1.818	- 1.893
telefonici	-1.158	- 711
Inpdai	-2.758	- 2.148
Totale	-6.783	- 5.805

L'inversione di tendenza registrata nel 2009, sia nel valore totale che nei settori dei telefonici e INPDAI, appare legata a fattori non strutturali, mentre prosegue la crescita del numero e della spesa per le pensioni, che raggiungono i livelli medi più elevati per ambedue le categorie.

In merito alle separate evidenze contabili, i sindaci hanno segnalato il primo disavanzo patrimoniale del Fondo telefonici e, con riguardo all'andamento dell'ultimo biennio, il valore superiore all'unità per tutti i fondi del rapporto pensioni/iscritti, che oltrepassa il doppio per gli elettrici e l'INPDAI.

Al lieve e transitorio rallentamento delle risultanze negative dei predetti fondi si contrappongono significativi sintomi di inversione della tendenza al recupero del gravoso deficit patrimoniale della contabilità "ordinaria" del FPLD.

L'inasprimento della crisi economica ha limato la crescita dell'avanzo economico (salita di 3,9 mld di euro nel 2008 e di 1,1 mld di euro nel 2009), attenuando l'azione di ripiano della gravosa perdita patrimoniale accumulata (discesa da -100,1 mld di euro a -85,6 mld nel 2008 e a -75,2 mld nel 2009).

Il mantenimento di cospicue risultanze positive - in un biennio contrassegnato dalla caduta del Pil e dell'occupazione - poggia sostanzialmente su maggiori apporti statali e su fattori contingenti.

Nella sua interezza (contabilità ordinaria e contabilità separate), il FPLD ha chiuso il 2009 con un avanzo economico di 4,6 mld di euro (2,4 mld nel 2008 e -0,8 mld nel 2007), portando la situazione patrimoniale da -123,4 mld di euro a -118,8 mld (-125,9 nel 2007), con una prima inversione della serie storica negativa nel 2008, come mostra la seguente tabella.

(milioni di euro)

Anno	Patrimonio netto a fine anno
1995	-73.052
1996	-80.714
1997	-90.595
1998	-97.404
1999	-103.023
2000	-109.474
2001	-113.081
2002	-115.353
2003	-119.946
2004	-120.255
2005	-122.942
2006	-125.078
2007	-125.854
2008	-123.407
2009	-118.843

Il risultato positivo si connette alla serie dei provvedimenti di riforma, indotti dalla crisi generalizzata dei sistemi pensionistici, che hanno visto l'introduzione del metodo di calcolo contributivo, l'innalzamento dei requisiti pensionistici e l'aumento delle aliquote di finanziamento.

Per queste ultime va ribadita la varietà estrema delle misure, che per talune categorie (addetti ai lavori domestici e familiari, lavoratori agricoli dipendenti e addetti ad attività assimilabili) si allontana di molto dalla media generale, indicata nella progressione dal 1991 al 2007 nella seguente tabella, a sua volta notevolmente superiore alla media vigente nei Paesi dell'OCSE (21% nel 2007).

Dal	Totale	di cui a carico del dipendente
01/08/1991	26,17	7,54
01/07/1992	26,77	8,14
01/01/1993	26,97	8,34
01/10/1995	27,57	8,54
01/01/1996	32,70	8,89
01/01/2007	33,00	9,19

Il patrimonio netto rappresenta un indicatore sintomatico di economicità e solidità di una gestione e contestualmente una garanzia per i soggetti interessati, che il FPLD non ha assicurato e non assicura per l'ammontare ancora ingente del suo valore negativo (anche al netto delle contabilità separate).

Il FPLD ha fatto nel tempo sempre più ampia applicazione della norma (art.21 della L. n. 88/1989) che consente "l'utilizzazione, senza corresponsione degli interessi, degli eventuali avanzi di gestione" e quindi il ricorso gratuito alla solidarietà di comparto, ripianando le perdite di esercizio con i consistenti avanzi della Gestione Prestazioni temporanee (GPT), contro l'iscrizione in bilancio delle corrispondenti partite debitorie.

Va tuttavia considerato il probabile esaurimento della funzione di garanzia sussidiaria sinora svolta dagli avanzi della gestione parallela di comparto (GPT) e rimane centrale l'analisi del FPLD nel suo complesso, che segna quasi un raddoppio dell'avanzo economico, ma in gran parte per effetto di proventi straordinari di 3,5 mld di euro (rispetto ai 4,6 mld totali) e un aumento degli apporti statali a sostegno delle gestioni previdenziali (in salita da 7,7 mld di euro a 8,6 mld).

Una più approfondita disamina dei dati rilevanti della gestione evidenzia altresì una preoccupante caduta degli iscritti (-170.466) e dei contributi (-3,6 mld di euro), un sensibile incremento delle prestazioni (3,3 mld di euro), quasi totalmente formate da rate di pensione, integrate da una crescente quota assistenziale a carico dello Stato, pari a circa 23,9 mld di euro (23,3 mld nel 2008 e circa 21 mld nel 2005).

Altri importanti elementi di valutazione si desumono dalle osservazioni dei sindaci che segnalano: il debito di circa -148 mld di euro (-46 mld per le contabilità incorporate e -102 mld per il fondo ristretto); il valore più che dimezzato dell'avanzo economico complessivo (da 10,4 mld di euro a 4,6 mld), addebitabile al disavanzo delle contabilità separate (-5,8 mld di euro); l'incidenza negativa delle contabilità separate, che con una modesta quota di contribuzione del 5% (4,6 mld di euro in valori assoluti) e un ridotto numero di iscritti (245.300), vicini al 2% del totale del FPLD, comportano prestazioni (11,8 mld di euro) prossime all'11,6% dell'onere complessivo, benché il numero delle prestazioni stesse (404.692) superi di poco il 4% dei trattamenti globali.

Lo stesso Collegio dei sindaci evidenzia quali ulteriori effetti negativi delle contabilità separate: il deficit pensionistico (differenza contributi/prestazioni, al netto della quota assistenziale) del FPLD nella sua interezza di -11,4 mld di euro, formato da -4,2 mld del fondo in senso stretto e -7,1 mld dei fondi incorporati; il rapporto tra prestazioni e iscritti pari a 1,65 (2,45 nel 2008) per le separate evidenze e a 0,76

(0,77 nel 2008) per il FPLD ristretto, nel quale confluiscono le nuove iscrizioni, ad eccezione dell'ex Fondo trasporti); il rapporto tra spesa per prestazioni e importo contributivo, pari a 2,6 per le separate evidenze e di 1,05 per il FPLD ristretto.

La verifica dell'intero quadro di contesto – che mostra segnali negativi, almeno nel breve periodo e richiede taluni interventi strutturali di riequilibrio – ha indotto il Collegio dei sindaci ad assumere l'impegno per una costante azione di monitoraggio sull'evoluzione delle gestioni separate e dello stesso Fondo nel suo complesso e sugli effetti dei provvedimenti normativi, a tutela degli equilibri di bilancio.

Una particolare sollecitazione è stata formulata per la elaborazione della verifica attuariale – richiamata nei due precedenti referti della Corte, unitamente ai correlati adempimenti annuali di bilancio e deliberata dal Commissario straordinario dell'Istituto in data 30 dicembre 2009 – da eseguire con la massima tempestività e per tutte le gestioni e, in via prioritaria, per il FPLD, per l'importanza dallo stesso rivestita e della prossima ulteriore confluenza della Gestione enti creditizi in via di soppressione.

Con riguardo al profilo più generale delle misure di implementazione dell'efficienza e di risparmio, va segnalato il consistente importo delle spese di amministrazione in valore assoluto, superiore a 1,4 mld di euro (1,5 nel 2008), che avvicina l'onere dell'intero personale dell'Istituto pari a 1,6 mld di euro, anche se in termini di incidenza non raggiunge il punto percentuale dei costi di produzione.

10.3 Il secondo rilevante fondo nel comparto del lavoro dipendente è quello costituito dalla Gestione delle prestazioni temporanee (GPT), che presenta – come già anticipato – una caduta del risultato economico da 5,7 mld di euro a 0,5 mld e quindi di oltre 5,1 mld di euro.

Il risultato positivo di esercizio viene consentito da proventi straordinari per 1 mld di euro, mentre si dilatano i costi di produzione da 15,9 mld di euro a 21 mld, per i trattamenti di integrazione salariale, erogati anche con il concorso delle Regioni e sospinti dalla pesante crisi occupazionale.

Va tuttavia nuovamente sottolineato, quale fattore importante dibattuto anche nell'ambito del CIV, l'intervento delle norme della finanziaria 2009 (art.2, commi 25 e 26, della legge n. 203/2008), in base alle quali oneri in precedentemente posti a carico della fiscalità generale – e quindi del bilancio statale – sono stati trasferiti al mondo del lavoro, generando una notevole incidenza negativa sulla Gestione prestazioni temporanee, per di più con effetto retroattivo.

Per le peculiarità proprie della gestione in esame e sulla natura degli interventi erogati e dei relativi finanziamenti, nonché per le connessioni con i trattamenti

assistenziali e la relativa gestione (GIAS), di successiva trattazione, si rinvia al capitolo n. 8 della precedente relazione, riguardante gli ammortizzatori sociali.

L'analisi delle risultanze dello specifico bilancio evidenzia 18 mld di euro a titolo di entrate contributive, in calo di 0,8 mld e la sostanziale invarianza dell'apporto statale – attraverso la GIAS – per circa 2,5 mld, in gran parte per trattamenti di famiglia (1,2 mld di euro), cui si contrappongono prestazioni in crescita da 11,9 mld di euro a 14,3 mld (+2,4 mld di euro) e trasferimenti passivi in parallelo incremento da 3,5 mld di euro a 6,3 mld, pressoché totalmente a favore del FPLD, per la copertura figurativa dei periodi di disoccupazione ordinaria (per circa 5 mld di euro, pari a +1,8 mld del 2008) e per integrazioni salariali (+1,2 mld di euro, pari a +1 mld rispetto al 2008).

La gestione presenta disponibilità per l'ingente cifra di 175,3 mld di euro, formata essenzialmente da 148 mld di crediti infruttiferi verso il FPLD – quale effetto della già menzionata solidarietà di comparto, imposta per legge – e oltre 27 mld per anticipazioni alle altre gestioni passive dell'Istituto, che hanno prodotto interessi vicini a 1,1 mld, in calo rispetto al 2008 (1,4 mld), a seguito del minore tasso stabilito dal Commissario straordinario con la determina del 12 aprile 2010.

In merito alle spese di amministrazione per il funzionamento della gestione, viene esposto un ammontare superiore a 0,6 mld di euro, che aumenta di 27 mln (per oneri di personale, servizi informatici e uso dei locali) e grava in termini di incidenza di circa 3 punti percentuali sui costi di produzione, confermando l'esigenza di misure di razionalizzazione.

10.4 Nell'ambito del comparto del lavoro autonomo, si confermano criticità allarmanti per la Gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, anche se emerge una prima inversione di tendenza nella precedente progressione dei disavanzi economici (-4,5 mld di euro nel 2006; -4,9 nel 2007; -5 nel 2008), con un risultato di -4,1 mld di euro.

L'apparente miglioramento risente infatti principalmente dei minori tassi di interesse, sui prestiti fra gestioni, decisi dal Commissario straordinario per non appesantire gli oneri delle gestioni passive.

Registrano infatti un modesto aumento le contribuzioni (passate da 894 a 917 mln di euro, contro i 903 del 2006) – e restano sostanzialmente immutati gli oltre 100 mln di euro di apporti statali – ma prosegue la costante dilatazione delle spese pensionistiche (salite a 6,3 mld di euro, rispetto ai 6,1 mld del 2008, ai 5,8 mld del 2007 e ai 5,4 mld del 2006), che calano nella quota direttamente a carico della

gestione (-139 mln di euro), mentre segnano un crescente spostamento in quella a carico della fiscalità generale (2,8 mld di euro nel 2009; 2,5 mld nel 2008; 2,2 mld nel 2007; 1,9 mld nel 2006), finanziata attraverso la GIAS.

La situazione patrimoniale netta rallenta la progressione negativa – agevolata dai citati minori interessi passivi, discesi da -1,6 mld di euro a -0,6 mld - ma registra comunque un gravoso deficit, che passa da -53,6 mld di euro a -57,7 mld (-48,6 mld nel 2007 e -43,7 nel 2006) e i crediti continuano a presentare un elevato e crescente tasso di svalutazione, a fronte di un ammontare di debiti certi verso le altre gestioni che ascende a -58,2 mld di euro (-54 mld nel 2008).

Altri importanti fattori, di natura strutturale, che influenzano l'andamento deficitario della gestione sono costituiti: dal ridotto imponibile contributivo basato su valori convenzionali; dall'aliquota contributiva inferiore a quella generale; dalla costante contrazione degli iscritti (da 486.450 nel 2004 a 477.016 del 2009) e dal continuo aumento delle pensioni (da 1.008.673 del 2004 a 1.170.469 del 2009); dall'andamento crescente del rapporto pensioni/iscritti sino a 2,45 (2,37 nel 2008) e da quello eccessivamente squilibrato del rapporto prestazioni/contributi di 3,48, pur se in lieve miglioramento per il modesto calo delle prestazioni a carico della gestione e la leggera risalita delle contribuzioni.

La valutazione sulla gestione in esame conferma pertanto il giudizio di grave dissesto e di oggettiva insostenibilità, dimostrato dai dati in precedenza segnalati e, in particolare, dal raffronto tra le contribuzioni di incerta acquisizione, pari a 0,9 mld di euro e la spesa in gran parte certa per le prestazioni, globalmente ascesa a 6,3 mld di euro e coperta con un crescente apporto del bilancio statale, sempre più vicino alla intera quota - di per sé assolutamente insufficiente - posta a carico della gestione stessa.

Ribadisce pertanto la Corte la conseguente esigenza di adeguate misure correttive, che assume crescenti profili di indilazionabilità, anche per le indicate dimensioni del debito accumulato nei confronti delle altre gestioni e la sua dinamica evolutiva.

Quanto ai più generali correttivi di miglioramento della economicità, si osserva che le spese di amministrazione salgono a 189 mln di euro (+4 mln di euro, pari a +2,2%) – ascrivibili a maggiori oneri per servizi informatici (+6 mln di euro) e per quelli svolti da altri enti (+4 mln di euro), a fronte di minori oneri di personale e altre uscite – con una incidenza sui costi di produzione di circa 5 punti percentuali e di 3 sul totale delle prestazioni.

10.5 Sempre nel comparto del lavoro autonomo, la gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani conferma le difficoltà rilevate dai precedenti referti, con un ulteriore appesantimento del disavanzo di esercizio, che sale da -3,7 mld di euro (-3,1 mld nel 2007) a -4,2 mld, evidenziando quindi un peggioramento di oltre -0,5 mld di euro, nonostante la riduzione degli interessi passivi di 155 mln di euro (da -906 mln di euro nel 2008 a -752 mln nel 2009).

Le entrate contributive tornano a scendere di 57 mln di euro, da 7.924 mln a 7.867, con sostanziale esaurimento degli effetti connessi agli aumenti progressivi delle aliquote (dal 17,40 del 2006 sino al 20% dal 2008), mentre continuano a crescere i trasferimenti dello Stato sino a 45 mln di euro (41,8 nel 2006).

Le spese per pensioni mostrano invece una costante dilatazione e ascendono a 11.774 mln di euro (11.227 mln di euro nel 2008 e 9.949 mln nel 2006), con un aumento di 547 mln di euro e vengono poste a carico della gestione nel minore ammontare di 8.953 mln di euro (9.830 mln nel 2008), mentre cresce il finanziamento dalla GIAS di 1.424 mln di euro (1.397 mln nel 2008).

La situazione patrimoniale netta espone un deficit in ulteriore gravoso appesantimento, che passa da -17,3 mld di euro a -21,5 mld (e aumenta di -4,2 mld di euro, rispetto ai -3,7 mld del 2008), evidenziando altresì un elevato tasso di svalutazione dei crediti, con assegnazione al relativo fondo di un importo pari a 355 mln di euro (526 mln nel 2008), a fronte di debiti certi e in crescita da -23,7 mld di euro a -28,6 mld.

Il numero degli iscritti appare sostanzialmente stabile – in ripresa nel biennio 2007/2008 (1.893.677 e 1.901.972), con avvicinamento al limite del 2005 (1.902.172) e in leggero calo nel 2009 (1.889.651) – ma prosegue ininterrottamente l'incremento delle pensioni (da 1.302.016 nel 2003 a 1.568.633 nel 2009) e si attestano a 1,31 e a 0,83 i rapporti prestazioni/contributi e pensioni/iscritti, ambedue in aumento (1,23 e 0,81 nel 2008).

Ribadisce pertanto la Corte la urgente necessità di ulteriori provvedimenti di riequilibrio, considerata anche l'ampiezza della situazione debitoria, in progressivo appesantimento.

Quanto alle spese di amministrazione imputate alla gestione, pari a 228 mln di euro, emerge una leggera diminuzione (4 mln di euro), dovuta a minori oneri per servizi di altri enti e altre uscite e a maggiori oneri per l'uso dei locali e servizi informatici, mentre l'ammontare complessivo incide sui costi di produzione (10.931 mln) nella misura di oltre 2 punti percentuali.

10.6 La gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali dei commercianti – anch'essa appartenente all'area del lavoro autonomo – conferma le difficoltà segnalate dai precedenti referti, con ulteriore appesantimento del disavanzo economico da -0,5 mld di euro (-0,2 mld nel 2007) a -0,9 mld.

Rallenta l'aumento delle contribuzioni, che passano da 8,5 mld di euro (8,2 mld nel 2007) a 8,6 mld di euro e comprendono l'aliquota aggiuntiva per indennizzare la cessazione dell'attività lavorativa, evidenziando la riduzione degli effetti positivi dell'innalzamento dell'aliquota complessiva dal 17,49% del 2006 al 20,09 del 2008.

Elementi sintomatici negativi si rilevano dalla assegnazione di una somma consistente al fondo svalutazione crediti pari a 486 mln di euro, nonostante l'eliminazione di 305 mln di partite inesigibili.

Si accentua inoltre la crescita della spesa pensionistica, che sale a 9,2 mld di euro (8,7 mld nel 2008) - e aumenta la quota a carico della GIAS da 1,17 a 1,18 mld di euro - per effetto di un maggiore numero di trattamenti e della perequazione automatica.

La situazione patrimoniale netta mantiene un valore positivo ancora consistente, pari a 5,5 mld di euro, ma prosegue il costante processo di erosione rispetto ai valori precedenti (6,4 mld di euro nel 2008; 6,8 mld nel 2007; 7,1 mld nel 2006) e i crediti mostrano un elevato tasso di svalutazione, a fronte di debiti certi e in progressivo aumento, che registrano un ammontare vicino ai 3,9 mld di euro e dei prestiti da altre gestioni, in ascesa da 1,1 mld di euro a 3,1 (+167%).

Un elemento favorevole emerge dalla confermata crescita degli iscritti – peraltro in livelli modesti - che si riflette sulle contribuzioni, tuttavia, per la maggiore incidenza della spesa per le pensioni, il rapporto pensioni/iscritti scende da 0,65 a 0,64 e si accentua lo squilibrio prestazioni/contributi, in risalita da 0,95 a 0,97.

Le spese di amministrazione della gestione subiscono una leggera limatura da 212 mln di euro a 207 mln, ascrivibile principalmente a minori oneri per servizi di altri enti e altre uscite, mentre aumentano gli oneri per l'uso dei locali e soprattutto per i servizi informatici.

10.7 La gestione dei c.d. "parasubordinati" – istituita per la tutela previdenziale dei soggetti che esercitano per professione abituale, ancorchè non esclusiva, attività di lavoro autonomo (art.2, comma 26, della legge n.335/1995) – mostra una flessione di quasi 0,5 mld di euro, passando da 8,3 mld di euro a 7,8 mld, principalmente per effetto di una sensibile contrazione degli iscritti (-91.000 unità).

A tale ultimo fattore è dovuta la prima inversione dell'andamento delle contribuzioni, che registrano un calo - sia pure lieve (2 mln di euro) - scendendo da 6,717 a 6,715 mld di euro (a fronte della larga crescita pregressa, da 4,6 a 6,3 mld di euro nel 2007 rispetto al 2006), con sostanziale azzeramento degli effetti connessi agli aumenti di aliquota stabiliti annualmente (dal 24% nel 2008 al 26% nel 2010).

I trasferimenti statali (GIAS) rimangono invariati a circa 31 mln di euro, ma scendono gli interessi attivi di circa il 20%, passando da 1,863 a 1,495 mld di euro per effetto della riduzione dei tassi a favore delle gestioni passive.

Prosegue la crescita della spesa per le pensioni da 248,3 a 312 mln di euro (con un apporto invariato a carico della GIAS pari a 3,7 mln di euro), la cui evoluzione nell'ultimo triennio - nel numero, nella tipologia dei trattamenti e nei modesti valori medi - viene esposta nella seguente tabella.

Categoria	Anno 2007		Anno 2008		Anno 2009	
	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)
Vecchiaia	149.243	1.087	173.317	1.227	194.338	1.451
Invalidità	730	2.252	910	2.465	1.083	2.680
Superstiti	7.968	691	10.256	738	12.829	806
Totale	157.941	1.072	184.483	1.206	208.250	1.418

Con riguardo alle prestazioni non pensionistiche la seguente tabella espone i dati specifici riferiti sempre all'ultimo triennio.

Prestazione	(migliaia di euro)		
	2007	2008	2009
degenza ospedaliera	701	643	585
indennità di malattia	5.349	488	362
assegno per il nucleo familiare	16.914	20.449	19.943
trattamento economico di maternità	31.870	35.684	39.170
congedo parentale	-	795	1.969
Totale	54.834	58.059	62.029

La situazione patrimoniale netta presenta un avanzo di 56,5 mld di euro, che si approssima a triplicare il valore del 2004 (22,7 mld di euro) e la gestione, avviata nel 1996, si conferma fonte di entrate contributive, in ragione della non ancora raggiunta "maturità", dimostrata dalla differenza tra l'ampio numero degli iscritti pari a

1.730.000 – anche se in calo rispetto al 2007 (1.808.000) – e quello delle pensioni pari a 208.250 (184.483 nel 2008 e 120.000 nel 2006).

Le spese di amministrazione imputate alla gestione restano sostanzialmente stabili nell'importo di 29 mln di euro – in crescita per gli oneri informatici – che incide nella rilevante misura di quasi 7 punti percentuali sul totale dei costi di produzione.

10.8 Il bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS) è preordinato a rappresentare la quota c.d. assistenziale e quindi non alimentata da contributi delle categorie interessate, ma a carico della fiscalità generale.

Lo Stato ne assicura il pareggio economico, con conseguente corrispondenza di entrate e uscite nell'importo identico di 87,1 mld di euro (82,8 mld nel 2008) e lo stato patrimoniale espone un totale a pareggio di 22,5 mld di euro (17 mld nel 2008).

Va nuovamente ricordato che, per effetto della finanziaria 2009 (legge n.203/2008, art.2, commi 25 e 26), non fanno più carico alla gestione e vengono utilizzati per rideterminare il livello di finanziamento dell'invalidità civile (d.lgs. n.112/1998, art.130), importi complessivi di 1.576 mln di euro riferiti a somme eccedenti o non utilizzate nel 2007, di 2.146 mln di euro nel 2008 e di 1.800 mln di euro nel 2009.

I trasferimenti complessivi dello Stato si ripartono nei seguenti diversi flussi:

- 58,6 mld di euro (56,7 nel 2008) per interventi pensionistici;
- 5,1 mld di euro (2,8 mld nel 2008), per il mantenimento del salario;
- 3 mld di euro (2,9 mld nel 2008) per i trattamenti di sostegno alla famiglia;
- 15,8 mld di euro (15,1 mld nel 2008) per sgravi e altre agevolazioni.

Importi inferiori coprono prestazioni economiche connesse a riduzioni di oneri previdenziali (0,8 mld di euro) e interventi diversi (0,9 mld di euro).

Ne consegue che il bilancio della gestione comprende interventi di natura disomogenea per la cui più dettagliata disamina si rinvia all'apposito capitolo n.8 della precedente relazione, dedicato ai c.d. "ammortizzatori sociali".

Conviene infatti nuovamente sottolineare che nell'ambito degli oneri pensionistici risultano ricompresi 16,2 mld di euro (15,4 nel 2008) per l'invalidità civile e 3,5 mld di euro (invariati rispetto al 2008), da ascrivere totalmente all'assistenza.

Il 3° comma dell'art.37 della legge n. 88/1989 stabilisce a carico dello Stato: alla lettera b), le integrazioni per le invalidità pensionabili (legge n. 222/1984, art.1), nell'ammontare di 4,4 mld di euro (4,2 mld nel 2008); alla lettera c), una quota parte

di ciascuna metà di pensione erogata, rispettivamente, dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalla Gestione lavoratori autonomi, dalla Gestione speciale minatori, per un totale di 16,9 mld di euro (16,1 mld nel 2008); alla lettera e), gli oneri per i pensionamenti anticipati pari a 1,8 mld di euro (1,6 mld nel 2008).

Va inoltre ribadita l'imputazione nel bilancio in esame di somme più propriamente riferibili a interventi di natura previdenziale, come nei casi dei Fondi delle FF.SS. per 4 mld di euro (3,7 mld nel 2008) e dei porti di Genova e Trieste per 60 mln di euro (40 mln nel 2008) e degli spedizionieri doganali per 32 mln di euro (31 mln nel 2008).

Risulta pertanto confermata la reiterata esigenza di una più adeguata specificazione delle poste riferibili all'assistenza e di quelle che pertengono alla previdenza – in coerenza alla rispettiva natura – anche per agevolare la chiarezza e migliorare la comprensione e la lettura del bilancio.

Le spese di amministrazione imputate alla gestione ammontano a 394 mln di euro – in aumento di 28 mln rispetto al 2008, soprattutto per i servizi affidati ad altri enti e a quelli informatici (+17 mln di euro per ciascuno di essi) e lievi riduzioni per il personale e altre uscite – e incidono di un punto percentuale sui costi di produzione.

10.9.1. Spese per prestazioni e prestazioni in conto capitale

10.9 Anche la Gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili (art.130 della legge n.112/1998) – al pari della GIAS analizzata nel precedente paragrafo – risulta integralmente finanziata dallo Stato, che ne garantisce il pareggio economico attraverso i trasferimenti dalla predetta GIAS.

L'apporto statale ammonta nel 2009 a 16,2 mld di euro, con un aumento di 0,8 mld di euro, che sfiora il 5%, mentre le prestazioni istituzionali ascendono a 16,5 mld di euro, con un incremento di 1,2 mld di euro, che avvicina l'8%.

Nell'ambito delle spese per prestazioni, è emerso un consistente disallineamento – nell'importo di 663 mln di euro – tra il valore di bilancio di competenza economica (16.454 mln di euro) e il corrispondente dato di cassa (15.791 mln di euro), oggetto di apposita istruttoria da parte del Collegio dei sindaci.

L'Istituto ha fornito elementi per la parte prevalente (363 mln di euro) della somma complessiva – riconnessi al mancato inserimento dei pignoramenti (147 mln di euro), delle ritenute e trattenute sulle rate di pensioni (92 mln di euro), delle quote di rate maturate e non riscosse (124 mln di euro) – mentre, per la parte rimanente (300 mln di euro), ha rappresentato che la procedura di contabilizzazione "pagamenti vari" impedisce una immediata quantificazione e richiede successive analisi ed elaborazioni dei pagamenti effettuati con le stesse modalità da ciascuna delle sedi territoriali.

In proposito l'organo interno di controllo ha rilevato l'opportunità di riconsiderare le procedure utilizzate per la corretta e puntuale imputazione delle spese durante il corso dell'esercizio.

Per effetto delle norme della finanziaria 2009 indicate nell'esame della GIAS – cui si fa rinvio sul punto – si azzerò il credito verso la stessa GIAS, che nel 2008 ammontava a 336 mln di euro.

Le spese di amministrazione imputate alla gestione ascendono a 373 mln di euro – in aumento di 50 mln di euro, per servizi di altri enti e uso locali, ma principalmente per spese legali (+32 mln di euro) – che incidono di oltre 2 punti percentuali sui costi di produzione.

10.10 Tra le gestioni di minori dimensioni va segnalato - per le crescenti criticità - il Fondo di previdenza per il Clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, che registra un disavanzo in lieve miglioramento da -115,4 mln di euro a -96 mln, ma soprattutto un pesante deficit patrimoniale, asceso al gravoso importo di 1,750 mld di euro (1,654 mld nel 2008).

Le entrate contributive raggiungono la modesta quota di circa 31 mln di euro, invariata nell'ultimo triennio, a fronte di prestazioni istituzionali in costante dilatazione e cresciute sino a 100 mln di euro (91 mln nel 2005), mentre la leggera diminuzione delle pensioni (da 14.630 a 14.566) viene contrastata dal più accentuato calo degli iscritti.

Si rivelano in crescita tanto il rapporto pensioni/iscritti (da 0,73 a 0,74) quanto il rapporto prestazioni/contributi (da 3,10 a 3,19) e, in ragione della insufficienza delle entrate, risulta inefficace il requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia, fissato a 68 anni – pur con eccezioni – a decorrere dal 2003.

Le spese di amministrazione imputate alla gestione ammontano a 1,8 mln di euro – in aumento di circa il 3%, soprattutto per i servizi affidati ad altri enti e in particolare per quelli informatici (+27,2%) – con una incidenza prossima ai 2 punti percentuali.

10.11 Sempre nell'ambito delle gestioni di minori dimensioni, il precedente referto aveva sottolineato talune criticità e incongruenze del Fondo di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea, che presenta collegamenti con il parallelo fondo speciale di successiva trattazione, relativo al trasporto aereo, alle cui erogazioni corrisponde una riduzione della base imponibile del primo.

Le osservazioni vertevano sullo squilibrio gestionale, evidenziato dai crescenti disavanzi economico e patrimoniale – quest'ultimo vicino al valore delle riserve legali, pari a due annualità delle pensioni - dalla riduzione degli iscritti e dalla assenza di trasferimenti dalla GIAS per contribuzione figurativa e sottocontribuzioni connesse a prestazioni per cassa integrazione straordinaria e mobilità effettivamente erogate.

Le risultanze del 2009 registrano taluni miglioramenti, che non riducono tuttavia il livello di attenzione sull'andamento della gestione, soprattutto per la caduta dei contributi - vicina al 48% - che determina una brusca inversione di tendenza nel rapporto prestazioni/contributi dell'ultimo triennio, in ascesa da 1,27 a 2,29 (1,30 nel 2005), non bilanciato dal modesto miglioramento del rapporto pensioni/iscritti da 0,44 a 0,45.

Si riduce infatti sensibilmente il disavanzo economico da 61,7 a 37,6 mln di euro, ma per effetto prevalente di proventi straordinari (plusvalenze per 27,1 mln di euro), mentre decrescono le contribuzioni da 197 a 104 mln di euro, nonostante l'aumento degli iscritti.

Al riguardo conviene ribadire che sebbene l'aliquota di finanziamento superi il livello del FPLD (33% di cui 9,19 a carico del lavoratore) – variando in base alle caratteristiche soggettive (dal 37,70%, di cui 12,78% a carico del lavoratore, sino al 40,82%, di cui 13,808 a carico del lavoratore) – rimangono tuttavia invariati e non risultano mai rivalutati, i limiti minimi di retribuzione imponibile per ciascuna categoria professionale, stabiliti con D.M. 21 luglio 2000.

Va inoltre considerato l'apporto, in entrata, derivante dal recupero delle mancate coperture figurative da parte del Fondo pensioni lavoratori dipendenti, cui erano state imputate erroneamente anche le quote relative al personale di volo navigante e non del solo pertinente personale "non navigante", con conseguente regolarizzazione dei relativi importi, anche per i periodi precedenti.

In ogni caso, il settore del trasporto aereo non sembra autorizzare auspicabili prospettive di significativi sviluppi dell'occupazione e quindi delle iscrizioni e pertanto la situazione del fondo continua a richiedere un attento monitoraggio e, principalmente, misure di riequilibrio o – in alternativa – la valutazione dei presupposti per eventuali soluzioni definitive, quale quella già prospettata in via esemplificativa nel precedente referto e cioè la iscrizione in contabilità separata del FPLD, adottata peraltro per tutti gli altri fondi sostitutivi dell'AGO gestiti dall'INPS.

Le spese di amministrazione imputate alla gestione ammontano a 2,1 mln di euro – in aumento di circa il 19%, soprattutto per l'uso di locali (+34%) e per i servizi

informatici (+ 36%) – con una incidenza vicina ad 1 punto percentuale sui costi di produzione.

10.12 Il precedente referto ha segnalato le criticità del diverso Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo, non rientrante quindi fra i fondi sostitutivi dell'AGO, ma assimilabile ai fondi di solidarietà – disciplinati in via generale dalla legge n.662/1996 e dal relativo regolamento di attuazione – e riguardante sia il personale di volo sia quello non navigante.

In proposito sono state rappresentate le peculiarità del Fondo, qualificato come "speciale" dalla norma istitutiva (D.L. 5 ottobre 2004, n.249, convertito nella legge 3 dicembre 2004, n.291) ma disegnato sul modello tipico dei fondi di solidarietà, principalmente per l'originario meccanismo di integrale autofinanziamento, alimentato da un contributo posto a carico delle categorie interessate (nella misura dello 0,50%, di cui 0,375 per il datore di lavoro e 0,125% per il lavoratore) e da contributi del sistema aeroportuale, convenuti direttamente dagli operatori, per garantire la piena operatività del fondo e la stabilità del sistema stesso e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

L'intervento, dopo circa quattro mesi, di un nuovo provvedimento di urgenza (D.L. 31 gennaio 2005, n.7, convertito nella legge 31 marzo 2005, n.43), ha stabilito il "cofinanziamento" del Fondo attraverso l'istituzione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco di 1 euro sui biglietti emessi in Italia, con spostamento del carico dalle categorie interessate alla fiscalità generale ed effetti sulla concorrenza nel settore, facendo diventare il funzionamento complessivo del Fondo stesso un elemento strutturale del costo del biglietto, per un ammontare che nel 2008 ha costituito l'87% delle entrate (circa 60 mln di euro, di cui quasi 52 mln a titolo di addizionale e 8 mln a titolo di contribuzione dello 0,50%) e senza attivazione dei previsti contributi da parte del sistema aeroportuale.

Un ulteriore provvedimento di urgenza (D.L. 28 agosto 2008, n.134, convertito nella legge 27 ottobre 2008, n.166) ha elevato da 1 a 3 euro la predetta addizionale e in parte semplificato le relative modalità di attribuzione al Fondo, stabilendo il versamento mensile, da parte dei gestori dei servizi aeroportuali, delle somme ricevute dai vettori aerei, su una contabilità speciale aperta presso la Tesoreria centrale dello Stato – gestita dall'INPS e intestata al Fondo – e la comunicazione semestrale da parte dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC) dei passeggeri registrati nel semestre precedente.

Tale ultimo provvedimento ha delineato i ruoli del Vettore (soggetto passivo dell'addizionale), del Gestore aeroportuale (soggetto tenuto alla riscossione), dell'ENAC (soggetto certificatore dei dati informativi) e dell'INPS (soggetto percettore dei versamenti), lasciando peraltro aperta la problematica sul regime legale del finanziamento, soggetto alle regole sulla contribuzione previdenziale obbligatoria per il contributo dello 0,50%, ma non definito per l'addizionale – se fiscale o previdenziale – e il quadro delle rispettive competenze in materia.

Per effetto dello stesso provvedimento – in cui, tra l'altro, è prevista l'estensione della durata dei trattamenti di cassa integrazione straordinaria (CIGS) e di mobilità e altresì degli interventi anche a favore delle società derivanti (e non più solo derivate) dei vettori aerei – e, in particolare, della segnalata elevazione a 3 euro dell'addizionale, il "cofinanziamento" a carico dei clienti delle compagnie aeree ha oltrepassato il 96% delle entrate nel 2009 (circa 184 mln di euro, di cui quasi 178 mln a titolo di addizionale, pari a un aumento superiore al 240% e 6 mln a titolo di contribuzione dello 0,50%, in calo di quasi 2 mln).

In effetti una gestione di sostegno istituita originariamente sullo schema dei fondi di solidarietà e quindi in autofinanziamento, si è tramutata in una singolare gestione – sia pure per effetto di specifici provvedimenti legislativi – pressoché totalmente alimentata da risorse pubbliche, con una quota assolutamente irrilevante di contribuzioni proprie e per di più con perdurante inattivazione delle previste contribuzioni a carico del sistema aeroportuale, sicché la relativa norma risulta di fatto "inutiliter data".

In tale contesto il Fondo ha operato prescindendo dalla disciplina generale – dettata dalla legge e dal regolamento sui fondi di solidarietà – che stabilisce, tra l'altro, l'intervento ministeriale, sia sugli strumenti normativi adottati in via autonoma da ciascun ente, sia sulla nomina degli organi, i quali sono integrati da rappresentanti ministeriali, pur in assenza di finanziamento pubblico.

Il Fondo attribuisce, per una durata pari all'ammortizzatore sociale di riferimento (CIGS, mobilità, solidarietà), una integrazione che assicura un trattamento pari all'80% della retribuzione lorda di riferimento, mentre i "criteri e le modalità di gestione delle prestazioni" – da erogare nei limiti delle disponibilità e in origine, solo di quelle derivanti dai contributi delle categorie interessate e del sistema aeroportuale – sono stati definiti dagli operatori del trasporto aereo con le organizzazioni sindacali nazionali di categoria, come stabilito dalle norme istitutive.

Il primo regolamento è stato adottato dal Comitato amministratore nella seduta del 26 novembre 2006 senza la previsione di limiti di durata del Fondo – prescritta

dalla disciplina generale per gli altri fondi - e in assenza di interventi ministeriali, sia in fase preventiva sulla nomina del collegio, privo dei rappresentanti dei principali finanziatori e comunque di funzionari ministeriali a tutela delle risorse pubbliche, sia sulla disciplina adottata in via autonoma.

A seguito dell'ultimo referto e delle istruttorie della Corte, il nuovo progetto di regolamento - oggetto di numerose e differenti versioni proposte in ravvicinate riunioni consecutive e ancora in via di completa definizione - prevede ora la durata del Fondo e allinea la scadenza del Comitato alle norme generali, mentre il Commissario straordinario dell'INPS ne ha proposto al CIV l'eliminazione sulla base dell'art.41 della legge n.449/1997 (sulla ricognizione annuale dei collegi non ritenuti indispensabili), con trasferimento delle competenze al Comitato del Fondo volo, nel quale sono compresi rappresentanti ministeriali.

Tra le questioni da approfondire - oltre alla prassi singolare che prevede iniziali delibere condizionate di ammissibilità degli interventi, seguite da successive delibere definitive di erogazione, fondate sulla verifica delle effettive disponibilità - conviene sottolineare il reiterato tentativo di estendere le prestazioni per i programmi di formazione oltre i limiti delle aziende contribuenti, sino al rimborso di corsi di qualificazione esterni richiesti da soggetti non più dipendenti.

Sulle diverse problematiche in emersione, l'INPS ha interessato il Ministero vigilante, del quale si attende la risposta - anche, ove ritenuto necessario, con la promozione di iniziative legislative di modifica - ma la Corte ribadisce comunque l'esigenza che l'ormai definitivo e pressoché totale finanziamento pubblico rende indispensabile la presenza di rappresentanti ministeriali nell'apposito Comitato amministratore.

I dati del bilancio 2009 evidenziano entrate più che raddoppiate - come già anticipato - in salita da 60 a 184 mln di euro, con riduzione della già modesta componente contributiva a carico delle categorie interessate (da 8 a 6 mln di euro) e perdurante assenza di quella a carico del sistema aeroportuale, a fronte di una parallela ma più ampia crescita delle prestazioni da 24 a 160 mln di euro, chiudendo con un risultato di esercizio in riduzione da 39 a 27 mln di euro, che porta l'avanzo patrimoniale da 102 a 130 mln di euro.

Le spese di amministrazione imputate alla gestione aumentano da 158 a 213 mgli di euro, con una incidenza sui costi di produzione inferiore a 1 punto percentuale.

10.13 Sempre nell'ambito dei Fondi di solidarietà - che richiedono una particolare attenzione da parte del Ministero del lavoro per le criticità in progressiva