

emersione – va segnalata la vicenda relativa alla gestione costituita al fine di erogare prestazioni al personale delle Ferrovie dello Stato (holding e società del gruppo) per il sostegno agli interventi di ristrutturazione.

Il Fondo in questione è stato istituito presso il Ministero dei trasporti, mediante accordo tra le parti sociali intervenuto il 21 maggio 1998 e recepito con decreto del medesimo Ministero in pari data.

Con successivo decreto del 28 aprile 1999, il Ministero dei trasporti ha provveduto alla costituzione del Comitato amministratore, composto da rappresentanti delle organizzazioni sindacali e del Gruppo FS, ma privo di rappresentanti ministeriali e rimasto inattivo sin dalla prima istituzione del Fondo e quindi per oltre un decennio, senza erogare le prestazioni, ma accantonando le contribuzioni, sospese dal 2005.

Con accordo sindacale del maggio 2009, recepito con decreto del Ministero dei trasporti, è stato previsto il trasferimento del Fondo presso l'INPS, che ha interpellato al riguardo il Ministero del lavoro.

Quest'ultimo Ministero ha ritenuto possibile il trasferimento mediante la sottoscrizione di apposite convenzioni tra l'Istituto, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e le Ferrovie dello Stato, considerando applicabile l'ordinamento generale dei fondi di solidarietà, solo per le prestazioni e non per le procedure istitutive.

L'INPS ha pertanto optato per la stipula di una convenzione di servizio e quindi senza inclusione del Fondo nel bilancio dell'Istituto e quindi al di fuori della apposita normativa dettata nella specifica materia.

La scelta attuativa presenta spiccate anomalie, sia per la costituzione di uno strumento che appartiene agli istituti propri della previdenza cui rimarrebbe estraneo, sia per i riflessi operativi di coinvolgimento dell'INPS, sia e, soprattutto, per il richiamo espresso negli atti costitutivi del Fondo alla normativa generale, che rimarrebbe in gran parte disapplicata, anche per i profili di pubblico interesse cui è preposto il Ministero del lavoro e la prevista confluenza nel FPLD, nel caso di non rinnovata scadenza della gestione.

Ancora con riguardo alla stessa tipologia di gestioni va ricordata la vicenda del Fondo di solidarietà per il personale già dipendente da imprese in liquidazione coatta amministrativa, del quale il precedente referto aveva evidenziato la inesistenza della risposta ministeriale alla richiesta del Comitato amministratore di una proroga oltre la scadenza settennale del 31 dicembre 2007 e la mancata attivazione delle previste misure di liquidazione, sia da parte dello stesso Comitato, sia – in via sostitutiva - da parte delle competenti autorità ministeriali.

Con decreto interministeriale 18 dicembre 2009, la scadenza del Fondo è stata poi prorogata al 31 dicembre 2010, spostando in avanti la decorrenza del termine iniziale per l'attivazione delle procedure di liquidazione, mentre i dati di bilancio evidenziano aliquote contributive per circa 5.000 euro – peraltro per erogazioni riferibili a pagamenti pregressi – tenuto conto della sospensione della contribuzione ordinaria sino alla scadenza del Fondo, deliberata dal Comitato amministratore sin dal 2007.

Lo stato di carente vitalità della gestione viene confermato dall'assenza di prestazioni e dalla sola presenza di spese di amministrazione, in calo da 238.000 a 50.000 euro (dovuto soprattutto agli oneri di personale), che costituiscono pertanto il 100% dei costi di produzione.

L'avanzo economico di 57.000 euro e, soprattutto, quello patrimoniale di quasi 4 mln di euro, inducono a segnalare l'urgenza dell'attivazione delle procedure di liquidazione – alla scadenza del termine prorogato - e la successiva confluenza nel FPLD, anche per evitare ulteriori impieghi delle risorse per i soli oneri di amministrazione.

10.14 Tra le gestioni affidate all'INPS e ricomprese nel suo bilancio, merita ancora menzione – anche nel presente referto – il Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile.

In virtù della finanziaria 2007 (art.1, comma 749 della legge n.296/2006), sono state attivate due gestioni, in base alle modalità esplicite o implicite di conferimento del TFR alle diverse forme della previdenza complementare.

Oltre a "FONDINPS", di cui si tratterà successivamente, il Fondo in esame – denominato "Fondo di tesoreria" – è stato istituito presso l'Istituto, che lo gestisce per conto della Stato, appunto attraverso un apposito conto di Tesoreria, peraltro intestato allo stesso Inps.

Il "Fondo di tesoreria" viene alimentato dai versamenti dei datori di lavoro privati con almeno 50 dipendenti - in misura corrispondente alla quota di TFR maturata e non destinata ad altre forme pensionistiche complementari – effettuati mensilmente - e al netto delle prestazioni erogate, che vengono prelevate dalla Tesoreria al momento del loro utilizzo.

Il Fondo risponde al sistema della ripartizione ed è stato configurato come una gestione di natura previdenziale e pertanto le prestazioni rimangono soggette al principio di automaticità.

Le entrate contributive ammontano a 5,6 mld di euro (5,7 mld nel 2008), mentre le prestazioni (per liquidazioni e anticipazioni del TFR) avvicinano l'importo di 1,2 mld di euro (1,1 mln nel 2008), cui si aggiungono circa 4,5 mld di euro di trasferimenti passivi allo Stato e ambedue i flussi influenzano, per importi corrispondenti – pur se in parte bilanciati - i saldi del rendiconto generale dell'INPS, come segnalato nei due precedenti referti.

Al 31 dicembre 2009, il totale delle somme trasferite allo Stato – a partire dalla istituzione del Fondo - ascendono alla imponente cifra di 12,1 mld di euro, che si sostanziano in un crescente debito a carico delle finanze pubbliche per fronteggiare le future prestazioni.

A tale effetto negativo si aggiunge l'utilizzo di gran parte dei fondi per finalità divergenti da quelle originarie di investimento per lo sviluppo economico, segnalato ripetutamente dalla Corte - e, da ultimo nella delibera della Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n.2 del 2010 - che corrobora le ricorrenti proposte di ritorno all'originario ruolo di autofinanziamento delle imprese, anche per l'aumento delle specifiche risorse connesso alla estensione del TFR al settore pubblico dal 2011 (art.12 del D.L. n. 78/2010).

Il bilancio economico del Fondo chiude in pareggio mentre la situazione patrimoniale espone un saldo di conto per credito con l'INPS di 0,9 mld di euro (1,2 mld nel 2008) e un fondo accantonamento per somme TFR da utilizzare negli esercizi futuri di 1,9 mln di euro (2,1 nel 2008).

Le spese di amministrazione imputate al Fondo aumentano sino a 10 mln di euro (9 mln nel 2008) e presentano una incidenza di 0,2 punti percentuali sui costi di produzione.

10.15 Di seguito al precedente paragrafo, richiede la reiterazione di una trattazione specifica il secondo Fondo originato dalla finanziaria 2007, denominato "FONDINPS", quale forma pensionistica complementare residuale, decorrente dal 1° luglio 2007 e costituita presso l'INPS, ma dallo stesso Istituto non amministrata, in quanto dotata di separatezza patrimoniale, amministrativa e contabile, oltre che di autonomia regolamentare e sottoposta alla vigilanza dell'apposita Commissione (COVIP).

I due precedenti referti ne hanno già evidenziato le principali peculiarità distintive: la vincolata destinazione al Fondo delle quote inoptate di TFR prescritta per i lavoratori di aziende con almeno 49 dipendenti ; la gestione dei servizi amministrativi e contabili, attraverso un atto convenzionale con l'INPS, anche per le modalità di

raccolta dei contributi; la disciplina derogatoria sulla "portabilità" e sulla anticipata trasferibilità della posizione del lavoratore, oltre che in materia di comunicazioni.

Si tratta dell'unico Fondo complementare direttamente regolato da specifiche norme primarie e da un apposito regolamento ministeriale - che detta peraltro una disciplina parziale, come nel caso delle disposizioni sugli organi, circoscritte al solo Comitato amministratore - privo di un proprio statuto e di una assemblea.

Per effetto delle indicate disposizioni speciali, FONDINPS ha assunto una fisionomia complessa e differenziata, in parte, collegata alla sua costituzione per legge presso un ente pubblico e, in parte, derivata dalla disciplina dei fondi privati.

Attraverso successive modifiche del proprio regolamento interno, sottoposte alla COVIP, sono stati stabiliti la diretta redazione (da parte del Responsabile della gestione) e l'approvazione (da parte del Comitato amministratore, in mancanza dell'assemblea) di un bilancio autonomo, allegato a quello generale dell'INPS e l'esercizio del controllo interno da parte dei sette sindaci del medesimo Istituto, escludendo peraltro i compiti di revisione contabile, affidati a una società specializzata nel settore, in applicazione della normativa sui Fondi, con incongrua commistione dei due diversi sistemi normativi e delle disposizioni primarie speciali che legittimano i sindaci dello stesso Istituto alla revisione legale dei conti.

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

I due precedenti referti hanno già in proposito sottolineato - oltre ai ritardi nella nomina del Comitato amministratore (D.M. 30 ottobre 2007) e lo svolgimento sostitutivo degli atti di avvio da parte dell'INPS - la tardività nella stipula della convenzione (perfezionata solo nel marzo del 2009), quale concausa della prolungata fase emergenziale, protrattasi per tutto il 2008 e non ancora definitivamente superata.

La stessa convenzione si è tradotta in un rapporto allargato da due a quattro soggetti: la società originariamente impiegata per le iniziali attività di supporto, mantenuta per alcuni compiti specialistici; la società Italia previdenza-SISPI S.p.A., a partecipazione maggioritaria dell'INPS (ora totalitaria con l'incorporazione di IPOST, in precedenza titolare della rimanente quota minoritaria) e da questo delegata con un ruolo primario; lo stesso Istituto, principalmente preposto alla raccolta delle contribuzioni.

Ne sono derivati non agevoli difficoltà di coordinamento, aggravate dall'assenza di una struttura organizzativa - pur minimale - 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.

Le carenze descritte hanno concorso allo slittamento degli adempimenti prescritti e sollecitati dalla COVIP, come, esemplificativamente, le comunicazioni formali (alla stessa Covip e agli iscritti) e le scelte più importanti, funzionali all'avvio dell'operatività (selezione della banca depositaria e del gestore finanziario).

Inoltre complessità oggettive sono scaturite da un sistema di raccolta delle informazioni contributive impostate con la logica della previdenza obbligatoria propria dell'INPS – dissimile da quella 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 di criticità indicati sono stati inoltre acuiti – in una prima fase, non breve, di applicazione delle innovazioni procedurali - dai molteplici errori di compilazione delle denunce e, in particolare, nella utilizzazione del codice di versamento relativo a FONDINPS, in realtà da destinare al parallelo "Fondo Tesoreria", ambedue destinatari del TFR.

L'insieme dei fattori elencati ha ritardato la riconciliazione dei flussi contributivi, mentre l'invio delle comunicazioni periodiche relative ai primi tre trimestri dell'anno è avvenuto solo nell'ultimo trimestre del 2009 – con rinvio dell'informativa riguardante il 2008 – e l'avvio della gestione finanziaria a partire dal 1° ottobre 2009.

Il primo investimento delle disponibilità proprie del Fondo è quindi intervenuto dopo oltre un biennio dalla istituzione del Fondo stesso e, per di più, nei soli limiti della quota del "riconciliato", corrispondente alla misura del 41% rispetto all'ammontare complessivo delle somme affluite a FONDINPS, a prescindere dalla effettiva inerenza.

Ne è derivato il mancato investimento di una cospicua parte delle liquidità disponibili sul conto bancario, produttive di una redditività inferiore nel 2009, per effetto della caduta del livello dei tassi di interesse praticati nel mercato finanziario, con incidenze negative sul rendimento delle quote degli iscritti.

Nonostante i notevoli progressi conseguiti nel 2009, dopo un prolungato periodo di stallo e proseguiti nel 2010 (ulteriore aumento del "riconciliato", riduzione delle incongruenze, estensione delle comunicazioni obbligatorie, redditività degli investimenti superiore al TFR e apertura di un sito dedicato), non sembra tuttavia prevedibile la data della piena entrata a regime del Fondo, ancora da completare, tra l'altro, nei profili organizzativi e da integrare nello stesso assetto degli organi, oramai a distanza di oltre tre anni dalla istituzione del Fondo stesso.

Manca, infatti, nel regolamento deliberato dal Fondo, la previsione del Collegio dei sindaci nel novero degli organi e il Comitato amministratore ha confermato l'affidamento esterno per la revisione legale dei conti, insistendo nella pregressa interpretazione e applicazione della normativa generale vigente per i fondi complementari.

Nei profili organizzativi e operativi, restano da completare gli allegati tecnici alla convenzione di servizio, sia per il supporto alle funzioni del Responsabile della gestione, sia per la definizione degli oneri di locazione degli spazi occupati dal Fondo nella sede dell'INPS, che si risolvono in mancate entrate per l'Istituto, ancora da recuperare.

Le stesse operazioni del bilancio 2009 – soprattutto per effetto della istituzione delle quote, calcolate inizialmente sul totale delle somme incassate e poi annullate per gli importi non riconciliati – hanno subito una laboriosa e travagliata fase di redazione, attraverso un primo progetto, predisposto con un consistente ammontare negativo del valore netto destinato all'investimento, poi ristrutturato in esito alle osservazioni dei sindaci.

La definizione della questione dovrebbe trovare soluzione a conclusione delle operazioni di riconciliazione - in fase di avanzato completamento – previste per la fine del 2010.

Il bilancio 2009 chiude comunque con un attivo netto destinato all'investimento di 21,8 mln di euro, con spese di gestione salite a 168 mgli di euro (120 mgli nel 2008), che hanno portato a un difficile pareggio della specifica area del conto economico.

Quanto alle spese di gestione conviene ribadire che la loro crescita è destinata a dilatarsi, con la progressiva entrata a regime del Fondo, producendo incidenze negative sul rendimento delle quote, soprattutto per effetto della integrale attuazione della convenzione di servizio e della piena realizzazione di tutti gli adempimenti prescritti, come – in via esemplificativa - il monitoraggio sulla gestione degli investimenti, avviato nel 2010.

Nonostante le reiterate sollecitazioni del magistrato della Corte, non risulta inoltre predisposto il budget per il 2010, né effettuata la specifica analisi sulle prospettive e sulla sostenibilità del Fondo, che segnala gli iscritti al 31 dicembre 2009 nel numero di 36.430 unità, comprendendovi peraltro circa la metà di soggetti con uno o due versamenti nell'anno, trattandosi essenzialmente di dipendenti da società di somministrazione di lavoro temporaneo.

Le prospettive del Fondo vanno altresì valutate alla luce dello sviluppo delle iniziative avviate dai Fondi di origine territoriale, la cui costituzione potrebbe ulteriormente ridurre la già modesta platea effettiva degli iscritti.

Conserva quindi piena attualità l'osservazione formulata nei due precedenti referti della Corte, sull'esigenza di pervenire a una decisione definitiva 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.

Nella direzione indicata va preso atto della iniziativa del Ministero dell'economia, con nota indirizzata anche ai Ministeri interessati del 20 aprile 2010 nella quale viene ripreso e condiviso il suggerimento già formulato nei precedenti referti, sulla esigenza di specifiche iniziative, anche in sede di proposte di modifica normativa, che la Corte rassegna comunque direttamente all'attenzione del Parlamento.

11 – Le risultanze della gestione generale

11.1 Secondo le previsioni delle specifiche disposizioni primarie (art. 20, legge n. 88/1989), la gestione finanziaria e patrimoniale è unica e unico è il bilancio, per le complessive attività svolte e per tutte le gestioni previdenziali e assistenziali amministrate dall'Istituto, che conservano tuttavia una propria autonomia economico-patrimoniale.

I bilanci preventivi e consuntivi includono pertanto, in un documento unitario, l'intera gestione dell'Ente, esposta anche nei profili finanziari, mentre gli schemi di ciascuna delle numerose gestioni amministrate vengono redatti solo in termini economico-patrimoniali.

Il bilancio della gestione generale è costituito da tutti i documenti previsti dalla generale normativa dettata per gli enti pubblici istituzionali (D.P.R. n.97/2003) – richiamata dal regolamento contabile proprio dell'INPS – e riporta in allegato i bilanci di esercizio delle società partecipate.

Ancora per effetto delle specifiche norme primarie, vengono inoltre redatti un conto economico generale e uno stato patrimoniale, al netto degli interventi assistenziali, ai fini della loro separazione da quelli previdenziali e quindi allo scopo di rappresentare una prima distinzione fra le rispettive aree, che peraltro rimane circoscritta alle sole gestioni relative rispettivamente agli interventi assistenziali (GIAS) e a quelli per gli invalidi civili e prescinde inoltre dalla effettiva natura delle singole componenti, incluse nei corrispondenti bilanci in modo indifferenziato, con conseguente impossibilità di una chiara identificazione.

In proposito, per un tentativo di più compiuta rappresentazione degli interventi, basata sulla specifica natura di ciascuno di essi, si fa rinvio alla precedente relazione sull'esercizio 2008 (cap. 8 sugli "Ammortizzatori sociali"), ferma restando l'esigenza – ribadita più volte anche dal CIV - di ulteriori modifiche normative che consentano una migliore esposizione e lettura dei dati di bilancio e comunque, da parte dell'Istituto, della definitiva attuazione delle preannunciate misure di implementazione del sistema di contabilità analitica, da utilizzare anche per tale specifico profilo.

Sempre con riguardo alle modalità di rappresentazione in bilancio delle singole gestioni, conviene ricordare nuovamente gli effetti distorsivi derivanti dalla movimentazione del "Fondo di tesoreria" - gestito dall'INPS per conto dello Stato, ai fini dell'erogazione del TFR ai dipendenti delle imprese con almeno 50 dipendenti - che incrementa il totale delle entrate e uscite di parte corrente e in conto capitale e il cui

bilanciamento non integrale influenza, sia pure in misura ridotta, anche i saldi generali.

Ancora con riferimento alle singole gestioni amministrative, restano da completare gli adempimenti conclusivi concernenti il Fondo speciale di previdenza per gli sportivi ("Sportass") – soppresso e trasferito all'INPS (ramo previdenziale) e all'INAIL (ramo assicurativo) sino dal lontano 2 ottobre 2007 – soprattutto dopo l'intervenuta approvazione del bilancio di chiusura da parte dei componenti dell'ex Consiglio direttivo in data 18 febbraio 2009.

Le risultanze della predetta gestione, transitoriamente allegate al consuntivo INPS per il 2008, sono poi confluite nel consuntivo per il 2009, ma rimangono da attuare i provvedimenti per l'integrale definizione dei rapporti pendenti, sollecitata dal Collegio dei sindaci, per le necessarie interazioni indispensabili a superare una fase transitoria oramai annosa.

Una soluzione conclusiva, già segnalata nel precedente capitolo, sembra invece raggiunta per il fondo di previdenza complementare denominato "Fondinps" – dotato per legge di separatezza patrimoniale, amministrativa e contabile – il cui bilancio, anche a seguito di specifiche indicazioni del Ministero del lavoro, viene allegato (o "annesso", secondo la più adeguata qualificazione indicata dal Collegio dei sindaci) al consuntivo generale dell'Istituto, "senza formare oggetto di specifica approvazione".

In tema di adempimenti di bilancio, va nuovamente rilevata la sostanziale e perdurante inosservanza, sia delle norme del regolamento interno sulle verifiche attuariali e sui corrispondenti documenti da redigere annualmente, sia di quelle sulla predisposizione del bilancio sociale, con la medesima periodicità.

In merito al primo adempimento – per il quale appare insufficiente la nota informativa, presentata nella riunione del CIV in data 13 luglio 2010, sulla "Sintesi del bilancio tecnico consolidato delle gestioni amministrative dall'INPS anno 2009" – e con riferimento alla determina commissariale 30 dicembre 2009 – che ha stabilito la effettuazione della verifica tecnico/attuariale delle gestioni amministrative dall'INPS e la conseguente redazione dei bilanci tecnici – va pertanto condivisa e ribadita la sollecitazione del Collegio dei sindaci ad una pronta esecuzione, unitamente alla sottolineata priorità per il FPLD, in ragione della sua rilevanza e incidenza complessiva sui conti generali dell'Istituto.

In merito al secondo, conviene evidenziare la spinta propositiva e di coordinamento operativo, impressa dal CIV nei primi mesi del 2010, per la redazione – con la partecipazione degli organi collegiali e delle strutture sul territorio – del bilancio sociale entro lo stesso anno e per assicurarne la prevista continuità e cadenza.

Una bozza del documento risulta portata all'esame del plenum collegiale in data 26 ottobre 2010.

In tema di impostazione degli schemi di bilancio e con riferimento ai profili finanziari, conviene nuovamente sottolineare che la scelta di ridurre ulteriormente da 8 a 6 le unità previsionali di base (UPB) – sia pure in concomitanza con l'attuazione delle norme di riorganizzazione e concentrazione delle strutture sulle funzioni istituzionali e sull'accentramento delle funzioni di supporto – rende meno agevole la lettura e l'analisi delle dimensioni e della natura dei flussi pertinenti i centri di responsabilità di primo livello, che vedono l'accorpamento in unica UPB (residuale) della sommatoria delle movimentazioni di ben 6 Direzioni centrali, tra le quali quella preposta alle rilevanti e delicate competenze di tenuta dei conti dell'Istituto, oltre alle 15 Direzioni regionali, parimenti di primo livello.

Ne derivano evidenti difficoltà anche per la compiuta rilevazione dei dati sui centri di costo e di produzione e sulla applicazione integrale del sistema del controllo di gestione e si innescano ulteriori problematiche nella comparazione degli stessi dati nella sequenza degli esercizi.

Sempre nel profilo finanziario, rimane ancora irrisolta, inoltre, l'esigenza sia di una più puntuale indicazione delle motivazioni che giustificano la classificazione delle spese e la loro variazione da non obbligatorie in obbligatorie, sia di una più precisa definizione dell'oggetto di taluni capitoli non chiaramente identificabile, che accresce i rischi di sovrapposizioni e non rende agevole la verifica sulla attuazione delle norme di contenimento e riduzione di talune categorie di uscite.

Con riguardo all'applicazione sperimentale e transitoria di uno schema aggiuntivo di bilancio per missioni e programmi - secondo le classificazioni economiche e funzionali adottate a livello europeo (SEC 95) - va segnalato il rispetto dell'obbligo della redazione annuale del documento, che peraltro risponde solo parzialmente alle principali strutture organizzative dell'Istituto.

Un approfondimento specifico, in precedenza già richiamato, si rende pertanto indispensabile nell'ambito delle modifiche in corso per la revisione del regolamento contabile interno – e delle connesse disposizioni del regolamento di organizzazione – che andrà adeguato anche alle innovazioni recate dalla recente disciplina di riforma della contabilità pubblica e del sistema del bilancio dello Stato (legge n. 196/2009), nella quale è stabilita, tra l'altro, l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti del settore pubblico.

In proposito pienamente condivisibili appaiono le indicazioni del CIV – contenute nella relazione programmatica per gli anni 2011-2013, approvata il 28 luglio 2010 -

che richiamano l'esigenza di rafforzare l'armonizzazione del bilancio con quello delle altre pubbliche amministrazioni, perseguendo: una visione complessiva della finanza pubblica e, nel contempo, la rendicontazione della sostenibilità del sistema previdenziale nei confronti di tutti i finanziatori; una più significativa riforma del bilancio, delle procedure di formazione e della rappresentazione delle missioni dell'Istituto; il compiuto utilizzo della contabilità economico-analitica, che rappresenti i costi per processo/attività e per prodotto/servizio, quelli imputabili alle singole gestioni amministrative e le relative variazioni e quindi applichi modalità adeguate a consentire una effettiva valutazione dei risparmi ottenuti nella attuazione dei compiti istituzionali.

11.2 Dall'analisi dell'iter procedimentale, emerge che il bilancio preventivo generale 2009 è stato predisposto dal Commissario straordinario il 24 novembre 2008 (rispetto alla scadenza del 30 settembre) e approvato dallo stesso Commissario nell'esercizio dei poteri del CIV il 13 dicembre 2008 (rispetto al termine di fine novembre), registrando ritardi che, pur risultando più contenuti rispetto al passato, non hanno consentito di evitare il ricorso all'esercizio provvisorio.

Il miglioramento nei tempi di approvazione - che appaiono stringenti alla luce delle numerose gestioni amministrative - risulta confermato con la predisposizione del bilancio preventivo 2010, definita dal Commissario straordinario nel mese di settembre 2009, cui è seguita l'approvazione entro il termine del mese di novembre da parte del CIV, contenendo di conseguenza le limitazioni imposte dall'esercizio provvisorio al normale andamento gestionale.

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

Una specifica regolamentazione, aggiornata alle norme generali di semplificazione adottate successivamente per tutti gli enti pubblici, con l'introduzione del meccanismo del silenzio-assenso, consentirebbe infatti di evitare modalità interpretative e attuative differenziate, tra l'altro suscettibili di produrre il ricorso automatico all'esercizio provvisorio, nel periodo della prescritta attesa del decorso degli ulteriori 60 giorni previsti per i rilievi ministeriali, come è avvenuto frequentemente, nei casi di mancata approvazione del CIV entro ottobre e pur nel rispetto della scadenza di novembre, stabilita dalle disposizioni vigenti per l'Istituto.

11.3 Le risultanze delle previsioni iniziali 2009 si compendiano nei valori di seguito riportati, che evidenziano la dinamica incrementale di tutti i saldi di esercizio, con un conseguente ricorso in misura contenuta agli apporti dello Stato.

Previsioni iniziali**(milioni di euro)**

	2008	2009
Risultato finanziario di competenza complessivo	6.448	10.443
Anticipazione di cassa dello Stato	2.569	3.246
Apporti complessivi dello Stato (in termini di cassa)	77.572	75.928
Avanzo di amministrazione	42.158	60.008
Risultato economico di esercizio	4.933	8.723
Netto patrimoniale	35.117	52.249

Nel corso dell'esercizio il CIV ha approvato una prima nota di variazione il 28 aprile, e il 15 settembre 2009 l'assestamento, i cui dati vengono riportati nella seguente tabella.

Previsioni assestate**(milioni di euro)**

	2008	2009
Risultato finanziario di competenza complessivo	11.275	7.961
Anticipazione di cassa dello Stato	2.108	2.331
Apporti complessivi dello Stato (in termini di cassa)	77.930	82.721
Avanzo di amministrazione	49.565	57.114
Risultato economico di esercizio	11.068	5.956
Netto patrimoniale	43.526	45.272

Le stime iniziali favorevoli del preventivo non trovano conferma nell'assestato, che risente pesantemente degli effetti della crisi economica e un ulteriore aggravamento si riscontra nell'assestato al preventivo 2010, con un avanzo finanziario tendente all'azzeramento (706 mln di euro) e un risultato economico che inverte il segno e mostra un pesante disavanzo di 3.782 mln di euro, peggiorando di ben 6.655 mln di euro, a fronte di previsioni iniziali positive di 2.873 mln di euro.

11.4 Il progetto di conto consuntivo 2009 è stato predisposto il 31 maggio 2010 dal Presidente - in seguito alla intervenuta devoluzione dei poteri del CdA - entro i limiti della scadenza stabilita, a conferma della maggiore tempestività registrata nell'esercizio precedente (1° giugno 2009); il documento ha conseguito l'approvazione

da parte del CIV il 28 luglio 2010 e quindi entro il termine prescritto del 31 dello stesso mese.

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

I principali dati del consuntivo 2009 – posti in raffronto a quelli dei precedenti esercizi, a partire dal 2006 – trovano esposizione nella seguente tabella.

Andamento della gestione generale

(milioni di euro)

Aggregati	2006	2007	2008	2009
Avanzo/disavanzo finanziario	2.760	9.282	13.494	5.324
di parte corrente	3.687	9.966	13.901	3.316
in c/capitale	-927	-684	-407	2.008
Avanzo di amministrazione	30.278	38.290	49.153	55.300
Risultato economico	1.258	6.918	6.858	3.203
Patrimonio netto	25.540	32.458	39.316	42.519
Apporti complessivi dello Stato *	77.754	75.928	78.859	81.524
Per trasferimenti	69.929	74.802	76.773	79.210
Per anticipazioni	7.825	1.126	2.086	2.314
Entrate contributive	121.805	136.967	147.666	145.031
Prestazioni istituzionali	182.370	189.407	198.003	209.169

(*) in termini finanziari di cassa

Il peggioramento dei dati nel 2009 è da ascrivere agli andamenti negativi dei due maggiori aggregati nel comparto di parte corrente, che evidenziano, in controtendenza, il calo delle entrate contributive e la dilatazione degli oneri per le prestazioni istituzionali, per le quali prosegue il trend di crescita registrato negli esercizi precedenti.

Il risultato della gestione finanziaria si mantiene pertanto su valori ancora positivi per effetto del preminente concorso delle entrate in conto capitale, oltre che dei trasferimenti dello Stato, che continuano ad aumentare, raggiungendo valori ingenti in termini finanziari di competenza.

Peraltro la sostenibilità degli apporti statali – indispensabili ad assicurare i crescenti fabbisogni annuali – rimane esposta a rischi di inadeguatezza degli stanziamenti indicati nella recente Decisione di finanza pubblica, approvata il 29 settembre 2010, che prevede aumenti per gli enti previdenziali in crescita da 96 a 99 mld di euro dal 2010 al 2013.

Il patrimonio netto vede un incremento di 3.203 mln di euro, corrispondente al risultato della gestione economica, che comunque registra un dimezzamento (-53%; - 3.655 mln di euro) e conserva segno positivo per effetto di operazioni contabili straordinarie.

L'avanzo di amministrazione rallenta la crescita (da +28% a +13%), ma conferma valori molto elevati (55.300 mln di euro) per la consistente incidenza dei residui attivi di incerta riscossione - in ulteriore aumento del 10% - che si dilatano sino alla mole ingente di 88.642 mln di euro.

Per una più consapevole lettura e comprensione dei dati di bilancio e del loro andamento si rende indispensabile peraltro la contestuale analisi, sia dei risultati delle gestioni amministrative - trattate nel capitolo 10 cui si rinvia - che ne costituiscono la parte preponderante, sia degli effetti derivanti dalle compensazioni interne, che sono alla base dei saldi generali favorevoli sul piano contabile, i quali poggiano ancora nel 2009 sui cospicui avanzi della gestione dei "parasubordinati" (8,3 mld di euro) e di quella delle prestazioni temporanee (5,7 mld di euro), oltre che sui già segnalati apporti dello Stato, costituenti un terzo delle entrate, al netto delle partite di giro.

Le evidenziate tendenze peggiorative del quadro complessivo risultano in grave appesantimento nelle già indicate proiezioni assestate del 2010, che rispecchiano la situazione più aggiornata dei conti dell'Istituto, espressa da una perdita di esercizio vicina ai 4 mld di euro.

11.5 La gestione finanziaria di competenza evidenzia accertamenti per 281.533 mln di euro e impegni per 276.209 mln di euro - al lordo di 35.185 mln di euro di partite di giro - con un saldo totale di 5.324 mln di euro, che flette nel consistente importo di 8.170 mln di euro rispetto ai 13.494 mln di euro del 2008, interrompendo un ciclo di progressiva crescita.

GESTIONE FINANZIARIA DI COMPETENZA (milioni di euro)

		2008	2009	Variazione Assoluta	Variazione %
Tit. 1	Entrate correnti	230.880	233.648	2.768	1,2%
	1 Entrate contributive	147.666	145.031	- 2.635	- 1,8%
	2 Entrate derivanti da trasferimenti correnti	79.901	84.890	4.989	6,2%
	3 Altre entrate	3.313	3.727	414	12,5%
Tit.2	Entrate in conto capitale	7.996	12.700	4.704	59%
	1 Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	5.885	10.235	4.350	74%
	3 Accensione di prestiti	2.111	2.465	354	17%
	Anticipazioni della Tesoreria dello Stato	0	0	0	0 %
	Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	2.086	2.314	228	11%
	Altre accensioni di prestiti	22	151	129	586%
Tit. 4	Partite di giro	31.588	35.185	3.597	11%
	Totale delle entrate	270.464	281.533	11.069	4%
Tit. 1	Uscite correnti	216.979	230.332	13.353	6,2%
	1 Funzionamento	2.897	2.986	89	3,1%
	2 Interventi diversi	213.799 (a)	227.054 (b)	13.255	6,2%
	4 Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	283	292	9	3,2%
Tit. 2	Uscite in conto capitale	8.403	10.692	2.289	27%
	1 Investimenti	6.284	8.364	2.080	33%
	2 Oneri comuni	2.119	2.328	209	10%
	Rimborso anticipazioni della Tesoreria dello Stato	0	0	0	0 %
	Rimborso anticipazioni dello Stato	2.086	2.314	228	11%
	Estinzione di altri debiti	33	14	- 19	- 58 %
Tit. 4	Partite di giro	31.588	35.185	3.597	11%
	Totale delle uscite	256.970	276.209	19.239	7%
	Saldo di parte corrente	13.901	3.316	- 10.585	- 76%
	Saldo in conto capitale	-407	2.008	2.415	+ 593 %
	Saldo partite di giro	0	0	0	0
	Saldo complessivo	13.494	5.324	- 8.170	- 61%

a) di cui 198.003 mln di euro per prestazioni istituzionali

b) di cui 209.169 mln di euro per prestazioni istituzionali

La predominanza, in termini assoluti e di incidenza, della gestione e del saldo di parte corrente, non si rispecchia pienamente su quello complessivo - concorrendo con un importo di 3.316 mln di euro su 5.324 mln totali - a causa soprattutto della già indicata crescente dilatazione delle prestazioni istituzionali rispetto alle entrate contributive che, invertendo il trend dei precedenti esercizi, evidenziano una preoccupante caduta; il mantenimento dell'avanzo corrente (3.316 mln di euro) è, di

fatto, consentito – come più volte in precedenza rilevato - dai trasferimenti statali, il cui aumento sopravanza largamente quello, pur consistente, dei trasferimenti passivi.

Rispetto all'esercizio 2008, particolare significatività assume invece l'incidenza della gestione in conto capitale, che contribuisce al saldo complessivo con 2.008 mln di euro, e, in particolare, con un incremento di 2.415 mln, imputabile peraltro alla entrata straordinaria rappresentata dal prelievo dalla Tesoreria centrale dello Stato di fondi depositati derivanti dalle pregresse cessioni di immobili alla SCIP e al FIP per 3.507 mln di euro; tale apporto – peraltro non ripetibile - compensa il pur rilevante aumento degli investimenti (+33%; +2.080 mln di euro), attribuibile in massima parte al riacquisto degli immobili da reddito già cartolarizzati (1.287 mln di euro), di successiva trattazione.

Nell'aggregato in esame merita rinnovata segnalazione il fenomeno delle somme impegnate per la restituzione delle anticipazioni sul fabbisogno previdenziale a cui non fanno seguito corrispondenti pagamenti - anche parziali - che costituisce anomalo fattore di crescita dei corrispondenti residui e dei debiti patrimoniali, con conseguente dilatazione di ambedue le voci finanziarie e patrimoniali.

Va pertanto ribadito l'auspicio di una modifica - anche sul piano normativo - che eviti appesantimenti del conto finanziario, con impegni privi di presupposti certi e il conto patrimoniale, di debiti (ormai prossimi ai 20 mld. di euro), il cui accumulo ne ha visto nel passato un ripiano, con accollo a carico dello Stato (art.35, della legge 448/1988), nell'ingente importo di 121.630 mld di lire (pari a 62,8 mld di euro).

Sempre nell'ambito delle partite in conto capitale conviene ribadire – anche nel presente referto e con riguardo allo specifico aggregato – che in assenza di apposite evidenze contabili, la gestione del Fondo di tesoreria per l'erogazione ai lavoratori dipendenti privati dei trattamenti di fine rapporto continua a gonfiare artificialmente le risultanze finali in entrata e in uscita per circa 5,5 mld di euro, cui si aggiungono le già rilevate incidenze sui saldi totali del conto finanziario.

11.5.1 A differenza dell'esercizio precedente, l'aumento delle entrate correnti è imputabile quasi esclusivamente ai già evidenziati trasferimenti dal bilancio dello Stato, che confermano nel 2009 incrementi considerevoli (+5.019 mln di euro) raggiungendo la ragguardevole somma di 84.199 mln di euro, mentre le entrate contributive - nonostante la crescita delle retribuzioni lorde, delle aliquote contributive degli autonomi e gli effetti della lotta all'elusione ed evasione contributiva (1.503 mln di euro accertati) - calano del 1,8% (pari a -2.635 mln di euro), principalmente in esito al ridimensionamento degli iscritti alle gestioni pensionistiche.