

L'aggregato dei crediti continua a rappresentare la parte più consistente dell'intero attivo patrimoniale, con incrementi superiori a quelli fatti registrare nell'esercizio precedente, sia in termini percentuali (+9,6% rispetto a +8,8% nel 2008) che in valori assoluti (+7.733 mln di euro rispetto a + 6.535 mln di euro nel 2008).

Escludendo le partite corrispondenti alle poste correttive e compensative di spese correnti (3.604 mln di euro) e quelle per trasferimenti da parte degli altri enti pubblici (4.465 mln di euro) – di ammontare ancora rilevante, ma con valori di crescita comunque contenuti – anche l'esercizio in esame conferma l'assoluta rilevanza dei crediti contributivi (+6,4%, +3.372 mln di euro) e di quelli per trasferimenti da parte dello Stato (+35,2%; +5.152 mln di euro).

I primi confermano un trend di dilatazione ormai strutturale, quale sintomo di una persistente difficoltà nella riscossione degli importi accertati, da una parte e, dall'altra, di una inadeguata verifica dei presupposti degli stessi accertamenti iscritti in sede di preventivo.

L'ingente ammontare di tali crediti ne mette in dubbio la reale esigibilità e quindi la effettiva consistenza patrimoniale, con la conseguente e già segnalata necessità, da parte dell'Istituto, di operare forti accantonamenti al fondo svalutazione, attraverso aliquote che continuano ad essere molto alte, pur registrandosi un leggero decremento del fondo stesso (-0,34%, -77 mln. di euro), a causa di utilizzi superiori all'ammontare accantonato.

La rilevanza della problematica risulta comprovata dalla dinamica delle operazioni di svalutazione e di utilizzo del relativo fondo – in precedenza illustrate – che ha visto nel 2009 un dimezzamento dell'ammontare accantonato rispetto all'esercizio precedente, nell'invarianza delle aliquote e, nell'assestamento di bilancio al preventivo 2010, una rimodulazione delle aliquote, attraverso una ridefinizione anche degli intervalli temporali di riferimento e un raddoppio dell'ammontare accantonato, tornato ai livelli del 2008.

In particolare, richiede attenzione l'adeguatezza del fondo, che appare molto più consistente per i crediti cartolarizzati (17,6 mld di euro) a fronte del loro ammontare complessivo (30,7 mld di euro), mentre risulta di modesta entità per i crediti contributivi (5,1 mld di euro), rispetto al corrispondente importo complessivo (20,4 mld di euro), anche considerando le alte aliquote di svalutazione fissate, oggetto di una ulteriore elevazione nell'occasione del bilancio assestato per il 2010.

Altro aggregato che sta assumendo sempre maggiore rilevanza è quello dei crediti per trasferimenti statali, prossimi ai 20 mld di euro, la cui solvibilità non appare in discussione, ma la cui contemporanea presenza in bilancio, a fronte di parallele partite debitorie verso lo Stato, richiederebbe maggiore attenzione nell'ottica – già evidenziata – di una possibile compensazione, evitando appesantimenti delle poste contabili e procedurali e accrescendo trasparenza e migliore leggibilità del bilancio.

Il miglioramento della qualità dei crediti mantenuti in bilancio deriva tuttavia anche dalla compiuta applicazione dell'istituto del riaccertamento (art.36 del Regolamento per l'amministrazione e la contabilità dell'INPS), che ha comportato una diminuzione di residui attivi per 2.528 mln di euro e di residui passivi per 3.351 mln di euro, con una variazione totale dei primi sostanzialmente allineata alla somma di 2.790 mln di euro del 2008 e una diversa modulazione dei crediti oggetto di eliminazione.

Riguardo a questi ultimi conviene evidenziare il raddoppio dei contributi dovuti dalle aziende, da 630 mln di euro a 1.219 mln di euro, e, di contro, il dimezzamento degli importi per prestazioni da recuperare da 483 mln di euro a 229 mln di euro, nonché l'aumento di venti volte, da 29 mln di euro a 593 mln di euro delle partite varie, di cui 417 mln di euro imputabili a contributi di operai agricoli dipendenti, mezzadri e coloni.

Un rilievo significativo tra le cause di eliminazione assumono la ritardata comunicazione di attività (498 mln di euro), l'estinzione della persona giuridica per effetto di procedura concorsuale o liquidazione della stessa (473 mln di euro) e l'erronea o duplicata registrazione (101 mln di euro).

La più generale importanza della qualità dei crediti e le loro rilevate dimensioni e incidenze nell'attivo, inducono la Corte a raccomandare nuovamente la puntuale e rigorosa applicazione delle norme e dei principi vigenti in materia, a partire dalla fase di impostazione delle previsioni sino a quella del riaccertamento, nella fissazione di adeguate aliquote di svalutazione e nell'assicurazione di un adeguato livello di copertura del relativo fondo, unitamente all'adozione di misure organizzative e amministrative che riducano le aree di disfunzioni.

11.9.2 La seguente tabella consente l'analisi dei debiti, che costituiscono la componente principale delle passività patrimoniali.

		(milioni di euro)			
		Consistenza al		Variazioni	
		1/1/09	31/12/09	ass.	%
1	Debiti verso fornitori	984	1.245	261	26%
1	per spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	622	764	142	23%
2	per l'acquisizione beni di uso durevole ed opere immobiliari	0	0	0	0
3	per l'acquisizione beni di immobilizzazioni tecniche	362	481	119	33%
2	Debiti rappresentati da titoli di credito	3	3	0	0
1	per sottoscrizioni di parte c. e acquisto di valori mobiliari	3	3	0	0
3	Debiti tributari	10	10	0	0
1	per oneri tributari	10	10	0	0
4	Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza	2.329	2.163	-166	-7%
1	verso istituti di previdenza per trasferimenti passivi	2	3	1	50%
2	per oneri finanziari	0	0	0	0
3	verso istituti di prev. per spese aventi natura di partite di giro	2.327	2.160	-167	-7%
5	Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute	6.269	3.640	-2.629	-42%
1	per prestazioni istituzionali	6.269	3.640	-2.629	-42%
6	Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	57.103	60.424	3.321	6%
1	anticipazioni di tesoreria	32.155	32.155	0	0
2	anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali Art. 35, commi 3 e 4, legge 448/1998	16.934	19.248	2.314	14%
3	per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici	2.578	2.305	-273	-11%
4	presunta insussistenza dei residui passivi	-669	-668	-19	3
5	per rimborsi	1.871	2.919	1.048	56%
6	verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro	4.223	4.473	250	6%
7	verso regioni per assegni familiari	8	9	1	12%
8	verso I.N.A.D.E.L. L. 303/1974	3	3	0	0
7	Debiti diversi	5.117	5.667	550	11%
1	per spese per gli organi dell'Ente	2	2	0	0
2	per oneri per il personale in attività di servizio	263	256	-7	-3%
3	per oneri per il personale di quiescenza	7	4	-3	-43%
4	per trasferimenti passivi	141	159	18	13%
5	per oneri finanziari	2.153	2.382	229	11%
6	per poste correttive e compensative di entrate correnti	735	765	30	4%
7	per spese non classificabili in altre voci	22	24	2	9%
8	per concessione di crediti ed anticipazioni	63	48	-15	-24%
9	per estinzioni di debiti diversi	0	0	0	0
10	per altre spese aventi nature di partite di giro	1.377	1.537	158	12%
11	per depositi cauzionali	11	10	-1	-9%
12	per debiti diversi	317	459	142	45%
13	per v/aziende per depositi (art. 1, c.1223, n. 296/2006)	26	23	-3	-
	Totale debiti	71.815	73.152	1.337	2%

Nel 2009 si registra un rallentamento nella crescita + 2% (+1.337 mln di euro) rispetto ai +4,3% (+2.946 mln di euro) del 2008, imputabile al dimezzamento dei

debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni istituzionali, a seguito delle già citate cancellazioni conseguite alla verifica degli archivi.

Se si esclude il rilevante incremento dei debiti per rimborsi (+56%; +1.048 mln di euro) sono quelli verso lo Stato che presentano una continua dilatazione - soprattutto nelle poste per anticipazioni alle gestioni previdenziali - ormai prossimi ai 20 mld di euro.

La continua crescita di questi ultimi (+97% dal 2006) trova in parte spiegazione nella già segnalata esigenza di garantire una costante copertura ai pagamenti delle prestazioni, anche per i ritardi delle riscossioni da trasferimenti statali, che continuano a generare residui attivi.

Rilevando nuovamente che a tale processo di accumulo non segue un parallelo processo di rimborsi o una corrispondente compensazione con i crediti verso lo Stato, la Corte rinnova l'auspicio di misure - anche nel sul piano normativo - che garantiscano l'automatismo delle relative operazioni contabili.

La situazione dei debiti per anticipazioni di Tesoreria non registra variazioni, ma il loro livello rimane molto elevato, in valori assoluti, superando l'ammontare di 32 mld di euro.

I precedenti referti hanno rappresentato sul punto l'opportunità di un maggiore utilizzo della rilevante liquidità, per ridurre l'importo dell'indebitamento complessivo, pur mantenendo margini di sicurezza che assicurino la correntezza dei pagamenti.

Non registrano incrementi significativi, ma conservano importi elevati, i debiti per partite di giro ammontanti a 8.170 mln di euro, tra i quali meritano segnalazione i 4.403 mln di euro per pagamenti di ritenute erariali, nonché quelli per i trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici (2.305 mln di euro) e per gli oneri finanziari (2.382 mln di euro).

11.9.3 Le immobilizzazioni complessive registrano una notevole decurtazione a seguito dell'azzeramento (-3.565 mln di euro) dei fondi investiti presso la Tesoreria Centrale dello Stato per la cessione degli immobili alla SCIP ed al FIP (artt. 3 - 4, D.L. n.351/2001 e L. n.410/2001), ma mantengono un importo ancora consistente, pari a 4.530 mln di euro, di cui il 23% è rappresentato dai crediti verso l'erario per versamenti di ritenute IRPEF.

Residuale rimane l'incidenza delle partecipazioni in altri Enti (121 mln di euro) - riportate nella seguente tabella - che assumono tuttavia rilevanza, per la valutazione delle politiche di investimento dell'Istituto.

Investimenti Mobiliari				(euro)		
	Consistenza al 1/1/2009	Aumento	Diminuz.	Consistenza al 31 dicembre 2009		
				Prezzo di acquisto	Valore di inventario	Valore nominale
Società finanziaria siderurgica (ex Finsider) Gestione Gas	2.337	0	0	2.337	2.337	58
Società finanziaria Siderurgica (ex Finsider)	2.042.158	0	0	2.042.158	2.042.158	50.489
Unicredit - Ex Rolo Banca 1473	46	0	0	0	46	355
Equitalia (ex Riscossione) S.p.a.	73.500.000	0	0	73.500.000	73.500.000	73.500.000
Meliorbanca	51.646	740.354	792.000	0	0	0
Intesa S.Paolo	26.082.277	6.289.344		56.803.459	32.371.621	5.343.887
I.G.E.I S.p.a. in liquidazione	1.185.216	0	0	1.185.268	1.185.216	3.950.842
GE.TI. S.p.a. in liquidazione	6.434.189	0	0	6.434.795	6.434.189	6.434.189
Beni Stabili S.p.a.	258.159	0	0	258.159	258.159	329.910
S.I.S.P.I. S.p.a.	325.000	0	0	335.697	325.000	325.000
Partecipazioni	28.405	0	0	28.405	28.405	28.458
Totale	109.909.433	7.029.698	792.000	140.590.278	116.147.131	89.963.188
Impieghi mobiliari da perfezionare (*)	2.765.627	0	0	0	2.765.627	0
Totale Inps	112.675.060	7.029.698	792.000	140.590.278	118.912.758	89.963.188
Titoli ex Scau	2.401.059	0	0	2.401.059	2.401.059	3.782.883
Totale Generale	115.076.119	7.029.698	792.000	142.991.337	121.318.817	93.746.071

(*) Euro 2.765.627 costituiscono i decimi della Società I.G.E.I. impegnati e non richiamati

L'incremento che si registra rispetto al 2008 è da ascrivere esclusivamente all'aumento di valore delle azioni di Intesa San Paolo (da 2,53 a 3,15), che compensa ampiamente la vendita delle azioni ordinarie Meliorbanca (-51.646 euro), per effetto dell'adesione all'offerta pubblica di acquisto.

La partecipazione in Equitalia s.p.a. continua risultare la più consistente, nel valore assoluto di 73,5 mln di euro, pari ad una quota del 49% del capitale sociale, stabilita da una apposita disposizione di legge, allo scopo di consentire una azione sinergica nella riscossione dei tributi e dei contributi sociali; gli utili di esercizio realizzati dalla società non hanno sinora comportato la distribuzione di dividendi a favore dell'Istituto.

Non presenta variazioni neanche la situazione relativa alle società in liquidazione I.G.E.I. e GE.TI, il cui mantenimento continua ad essere legato al processo di dismissione del patrimonio immobiliare da reddito, per la prima, mentre, la seconda,

immobiliari di proprietà dell'Inps e dell'ex Inpdai, in passato trasferiti allo stesso Istituto.

Ne è conseguito l'aumento in bilancio delle somme ascrivibili agli immobili rientrati, con un incremento - al netto delle vendite effettuate direttamente dall'Inps successivamente al 1° marzo 2009 - di 1.216 mln di euro, elevando l'ammontare complessivo a 1.524 mln di euro, di cui 1.388 mln di euro per le unità da reddito e 135 mln di euro per quelle strumentali.

In applicazione della nuova disciplina normativa, come in precedenza già anticipato, l'Istituto ha avviato alla fine del 2009 un percorso - tuttora in via di svolgimento mantenendo una costante interlocuzione con le competenti autorità ministeriali - volto alla costituzione di uno o più Fondi immobiliari ad apporto privato, finalizzata alla "valorizzazione del patrimonio immobiliare da reddito".

L'operazione viene condotta con l'ausilio di uno studio legale specializzato e la consulenza tecnica delle Agenzie del territorio e del demanio e gli immobili potenzialmente interessati risultano quantificati in 11.500 unità, delle quali 10.000 derivanti dalle operazioni di cartolarizzazione SCIP1 e SCIP2 e circa 1.500 non rientranti nel patrimonio cartolarizzato.

Sempre in attuazione della specifica normativa, nel corso del 2009, l'Istituto ha proseguito le attività di vendita: 5 unità ad uso residenziale e 8 ad uso commerciale del patrimonio retrocesso all'INPS, per un incasso di 4.417.876 euro e 471 unità ad uso residenziale e 86 ad uso commerciale del patrimonio retrocesso dell'ex INPDAI, per un incasso di 66.080.405 euro.

La gestione ordinaria del patrimonio da reddito continua a registrare perdite di ammontare superiore ai 10 mln di euro: i -10,5 mln di euro nel 2009, peggiorano di 105 mgli di euro il risultato economico negativo del 2008 (-10,4 mln di euro).

Con riguardo alla incidenza delle cartolarizzazioni sul patrimonio degli enti, si fa rinvio alle relazioni della Corte sulla specifica materia e, in particolare, alla delibera n.4/2006/G della Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

vede il proprio attivo residuo - rilevato dal bilancio finale di liquidazione - al momento accantonato, in attesa della definizione del contenzioso in corso.

Per quanto riguarda la partecipazione al capitale S.I.S.P.I., i tentativi di rilancio - da ultimo collegati allo svolgimento delle indicate attività fornite a Fondinps per la riscossione dei contributi e l'erogazione di servizi - hanno prodotto nel 2009 modesti incrementi di fatturato (passati da 979.890 euro a 1.201.882 euro), peraltro ancora insufficienti a coprire i costi di produzione, alcuni dei quali in ascesa come quelli di personale (da 375.542 euro a 469.330 euro).

Ribadisce pertanto la Corte l'esigenza di una rigorosa riconsiderazione della reale capacità di programmazione - data la crescita dei costi, soprattutto di funzionamento - ma principalmente di una seria verifica delle concrete prospettive di sviluppo.

Sempre con riguardo alla S.I.S.P.I. va nuovamente sottolineato che, per effetto della soppressione dell'IPOST (D.L. n.78/2010), e il conseguente subentro dell'INPS in tutti i rapporti attivi e passivi, l'Istituto ha acquisito la partecipazione totalitaria, divenendo azionista unico della stessa società nel corso del 2010.

Risulta pertanto rafforzata la rilevata esigenza di verifica.

11.9.4 Rinviano alle precedenti relazioni della Corte e alla più ampia trattazione sulla materia delle cartolarizzazioni dei crediti, conviene rammentare che in data 2 dicembre 2005, si è chiusa la sesta operazione, avente ad oggetto le partite maturate successivamente al 31 dicembre 2004 ed entro il 31 dicembre 2005; il 2007 ha visto inoltre la ristrutturazione dei crediti agricoli, per un valore nominale complessivo di 6.000 mln di euro, riguardante 50.000 soggetti.

Alla data del 31 dicembre 2009, il portafoglio dei crediti rimanenti ammontava complessivamente a 30.734 mln di euro (pari al 55% dei 56.174 mln di euro di crediti contributivi totali), a fronte di una specifica quota del fondo svalutazione crediti di 17.645 mln di euro, (pari al 78% del totale di 22.697 mln di euro), e un corrispondente valore netto di 13.089 mln di euro.

Come già segnalato nella precedente relazione, con riferimento al diverso settore immobiliare, la legge 27 febbraio 2009 n.14 ha stabilito la chiusura delle operazioni di cartolarizzazione previste dalla precedente legge 23 novembre 2001, n.410 e il riacquisto dei restanti immobili - già inseriti nelle precedenti operazioni - da parte dei soggetti originariamente proprietari tra cui l'Inps.

La successiva attività di ricognizione del patrimonio residuo - cartolarizzato o rimasto nella titolarità degli Enti - ha avuto come epilogo la pubblicazione nel settembre 2009 del decreto dell'Agenzia del Demanio contenente l'elenco delle unità

12 – Considerazioni conclusive

12.1 Nella relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per il 2009 viene sottolineata la rilevanza, ai fini della stabilità del sistema pensionistico, del rapporto tra monte retribuzioni e monte prestazioni, caratterizzato da un elevato disavanzo complessivo destinato a peggiorare a causa principalmente della caduta del Pil e della occupazione e del blocco degli aumenti retributivi nel settore pubblico.

Nello stesso documento si evidenzia l'importanza, per la sostenibilità del sistema, della revisione triennale (e non più decennale) dei coefficienti di trasformazione dal 2010 e dell'incremento automatico dell'età pensionabile rispetto alla speranza di vita a partire dal 2015.

Se le misure adottate appaiono significative per la stabilizzazione del rapporto tra spesa pensionistica e Pil, non va trascurata la necessità di prestazioni più adeguate, che conferma e corrobora la riflessione sull'aumento dell'età media di pensionamento, in parte attuata con l'introduzione dal 2011 del meccanismo della "finestra mobile".

Al momento richiede attenzione il forte impatto della recessione economica sulla caduta del Pil, che si è riverberata anche sui conti dell'Inps, con un primo gravoso disavanzo di esercizio nell'assestato 2010, e, soprattutto, una prima inversione del saldo attivo nel fondo pensione lavoratori dipendenti, che costituisce il principale fondo amministrato.

Per quanto concerne la previdenza complementare, la stessa relazione della Corte sul rendiconto 2009 conferma sostanzialmente le osservazioni formulate nel precedente referto e, in particolare, la necessità di armonizzare i vecchi Fondi con i nuovi, attraverso la concentrazione di quelli minori e l'omogenizzazione delle prestazioni, degli investimenti e dei costi di gestione.

In questo quadro si ripropongono le vicende concernenti Fondinps – istituito presso l'INPS – per il quale diventa sempre più urgente una decisione definitiva che tenga conto delle sue ridotte dimensioni, della integrale esternalizzazione dei servizi amministrativi e contabili e dell'incremento dei costi incidenti sul patrimonio del fondo e sulle quote degli iscritti.

Con riguardo all'azione di riordino degli enti, sollecitata nei precedenti referti, va osservato che il D.L. n. 78/2010 ha disposto alcune incorporazioni di enti previdenziali e assicurativi minori nell'INPS e nell'INAIL, nell'ambito di un processo di razionalizzazione che appare peraltro ancora incompiuto e portato avanti per successive approssimazioni.

12.2 I precedenti referti sull'INPS hanno ribadito la necessità di procedere ad una compiuta opera di razionalizzazione dell'assetto di governo dell'Istituto, con riguardo al numero, alla composizione e alle procedure di nomina degli organi, anche per una maggiore aderenza al disegno ispiratore di fondo, introdotto con la riforma delle società.

Alla mancata adozione di una indispensabile azione di completa riforma del complesso assetto di governo delineato, formatosi attraverso la stratificazione di molteplici norme succedutesi nel tempo, è stato collegato il ripetuto ricorso ad anomali provvedimenti di commissariamento, adottati per l'INPS al di fuori delle previste ipotesi di patologie gestionali espressamente indicate per l'Istituto dal D.P.R. n. 639/1970, con incidenze sull'integrità della sua sfera di autonomia.

Nella specifica materia il D.L. n.78/2010 ha introdotto modifiche parziali e disarticolate all'impianto legislativo dell'INPS, aprendo delicate e intricate questioni interpretative e applicative, soprattutto con la eliminazione del CdA e la "devoluzione" delle relative attribuzioni al Presidente dell'Istituto, che si traducono in una sostanziale conferma del preesistente regime commissariale, tramutato in assetto ordinario e quindi stabilizzato e permanente.

Una osservazione preminente sul modello innovato, sotto l'aspetto dell'architettura di sistema, concerne il singolare potenziamento dell'organo monocratico di rappresentanza unitaria dell'Istituto - cui vengono trasferiti i più ampi poteri di indirizzo gestionale e tutte le competenze non attribuite ad altri organi - che non trova riscontri nell'assetto degli enti pubblici non economici e neanche nel modello societario.

In merito al CIV, appare incongrua la generale statuizione della riduzione in misura percentuale della consistenza numerica, mentre non risultano adottate le misure auspiccate dalla Corte nei precedenti referti, volte a rafforzarne i poteri di vigilanza - quale Organismo esponenziale delle principali categorie dei finanziatori - che risultano addirittura indeboliti dalla concentrazione nell'organo monocratico di vertice di tutte le competenze del soppresso CdA.

Restano tuttavia integri i poteri del Direttore generale - ancora annoverato tra gli organi, con durata estesa a 5 anni - che "sovraintende all'organizzazione, all'attività e al personale ..., assicurandone l'unità operativa e di indirizzo tecnico-amministrativo" e che, in via autonoma, "formula proposte in materia di ristrutturazione operativa ..., consistenza degli organici e promozione dei dirigenti", conservando l'importante ruolo di collegamento tra gli organi di vertice e gli uffici, centrali e periferici, allo scopo di tradurre in piani esecutivi le linee di programmazione generale.

L'espressa caducazione dal voto consultivo nel soppresso CdA non modifica, infatti, il potere di proposta – per le competenze "devolute" al Presidente dell'Istituto – riconosciuto da norme primarie al Direttore generale, la cui nomina peraltro avviene ora su proposta del Presidente, con un consolidamento della "catena di comando", che passa dai vertici ministeriali a quello di governo dell'Ente, secondo una logica più vicina alle agenzie ministeriali.

In tema di organi la Corte ribadisce l'esigenza di una approfondita riflessione sulle specifiche norme primarie riferite al Collegio dei sindaci, per i profili che attengono, sia alla coerenza con il complessivo modello di governance prescelto, sia alla latitudine delle attribuzioni, sia alla sua stessa ampia composizione.

In ordine alla miriade di organismi centrali e territoriali – oggetto di ripetute misure legislative di taglio degli emolumenti e della più recente generalizzata riduzione della composizione numerica dei collegi stabilita anche per il CIV – va nuovamente sottolineata la preferenza di modifiche mirate.

In proposito conviene nuovamente evidenziare l'impostazione accolta nei disegni di legge richiamati dal precedente referto (Atto Camera n. 2783 e Atto Senato n. 1822), che richiedono comunque una integrazione con apposite norme indispensabili per superare la ormai definitiva carenza dei membri del soppresso CdA in rappresentanza della PA, prevista da disposizioni primarie, sia nel principale Fondo per i lavoratori dipendenti, sia nell'ulteriore importante Fondo per la gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali.

12.3 La riorganizzazione dell'Istituto – effettuata peraltro con l'ausilio di una società specializzata, in assenza del prefigurato piano complessivo unitario e di una adeguata condivisione interna – ha comportato la drastica riduzione da 28 a 12 degli uffici di livello generale nella Direzione generale, ma richiede comunque un riesame, sia per le irrisolte incertezze sulla compiuta e uniforme applicazione degli orientamenti legislativi riguardanti la concentrazione nell'esercizio delle funzioni istituzionali, sia per eliminare la perdurante coesistenza di strutture dedicate a funzioni strumentali parzialmente sovrapponibili, sia per assicurare le necessarie coerenze con il nuovo bilancio per missioni e programmi.

Della operazione strategica volta alla centralizzazione degli acquisti nella Direzione per le risorse strumentali - mirata a superare la polverizzazione dei centri di approvvigionamento e a conseguire economie di spesa per circa 130 mln di euro – rimangono da verificare i concreti risparmi e il compiuto raggiungimento di una adeguata capacità di programmazione e di corretta gestione dell'attività contrattuale.

Gli interventi di riordino delle aree dei professionisti hanno riguardato principalmente l'avvocatura e i medici, con un accentuato ricorso ad apporti esterni, nell'obiettivo di ridurre le criticità della invalidità civile - accresciute dalle ulteriori attribuzioni legislative affidate all'Istituto - e del massiccio contenzioso.

L'acquisizione di prestazioni esterne - ove effettivamente necessitate, per l'esercizio delle precipue funzioni istituzionali - impone tuttavia l'adozione di preve rigorse procedure selettive e di misure connotate da eccezionalità e transitorietà, finalizzate al superamento di fasi o situazioni emergenziali, evitando rischi di esternalizzazioni strutturali e comunque operando nel rispetto degli indirizzi legislativi, giurisprudenziali e del controllo, che escludono scelte fiduciarie e prevedono la priorità delle sinergie con altre amministrazioni pubbliche.

Il nuovo modello territoriale passa da una organizzazione verticale per processi ad una orizzontale per soggetti e punta sulle sinergie tra le singole Agenzie, per le attività di sportello, e sulla Direzione provinciale, per il coordinamento e l'attività di supporto e resta aperto alle differenziate variabili relative all'utenza e alle specificità territoriali.

La forte innovazione nei profili organizzativi, logistici e delle funzionalità degli applicativi informatici - richiedenti la riconversione delle professionalità interne - ha indotto una fase di sperimentazione avviata nel 2010 in una Direzione provinciale di ciascuna regione, mentre restano aspetti critici la riallocazione nei processi produttivi degli addetti ai processi abilitanti e di supporto e la individuazione delle nuove figure, sia dei coordinatori di agenzie nelle Direzioni provinciali di più alta complessità, sia dei preposti alle unità organizzative.

Una specifica prima definizione - disgiunta, peraltro, dalla nuova articolata organizzazione - risulta decisa quanto al modello organizzativo delle aree metropolitane (Torino-Milano-Roma-Napoli), che abbisogna comunque di un raccordo conclusivo.

Nell'ambito dei profili organizzativi rientrano le relazioni stabili con le altre amministrazioni pubbliche e con i principali attori operanti nel settore della sicurezza sociale - mirate al miglioramento della qualità dei servizi e a contenere costi organizzativi e gestionali - attraverso lo sviluppo di una diffusa rete sul territorio, che vede storicamente privilegiati gli Enti di Patronato e i CAF e che richiede idonei meccanismi di verifica sulla adeguatezza e sulla gratuità delle prestazioni.

12.4 Anche alla luce delle recenti modifiche legislative, appare maggiormente avvertita l'esigenza di una rivisitazione dell'assetto complessivo del sistema dei

controlli interni, attraverso la definizione di una compiuta disciplina nei regolamenti di organizzazione e di contabilità – ambedue peraltro da aggiornare al d.lgs. n.150/2009 e alla legge di riforma della contabilità pubblica - e il completamento delle disposizioni per la piena applicazione della contabilità analitica.

In particolare i due regolamenti dovranno essere adeguati alle innovazioni introdotte dal recente ordinamento delle funzioni centrali e periferiche riferite alla fusione delle funzioni di ispettorato con quelle di auditing, sia per riesaminare la riunione di compiti propri di diverse aree, sia per evitare possibili interferenze con i controlli di gestione, strategici e le attività dall'Organismo Indipendente di Valutazione.

Un più preciso quadro di competenze e responsabilità, va stabilito principalmente per la funzione di Audit quale forma di controllo di secondo livello - escludendo l'esercizio delle verifiche di regolarità amministrativa, ripartite al momento tra Audit e Direzione Risorse umane, ma da affidare invece ad una struttura autonoma e specialistica per le ispezioni sui dipendenti delle sedi territoriali e della Direzione generale - mediante la traduzione in apposite norme delle direttive del 2009, che ascrivono correttamente all'area Audit i compiti riconducibili alla prevenzione e alla protezione dai rischi.

I regolamenti dell'Istituto vanno altresì adeguati alla intervenuta sostituzione dell'Ufficio di valutazione e controllo strategico con l'Organismo Indipendente di Valutazione della performance, che ne assorbe le competenze e alle possibili sovrapposizioni con la funzione di Audit, soprattutto per le confermate attività di monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni, cui vengono aggiunte per l'OIV attribuzione in materia di integrità.

Un riesame si rende indispensabile inoltre per le attività di valutazione della dirigenza, la cui disciplina trova analogia collocazione parziale e ripartita nei due regolamenti dell'Istituto, sia per i necessari adeguamenti al d.lgs. n.150/2009 - che rimette all'OIV taluni specifici compiti di proposta - sia per i differenti criteri di applicazione introdotti per il trattamento della retribuzione di risultato.

12.5 La crescente copertura nell'organico del personale - nonostante il ridimensionamento della dotazione complessiva disposto in attuazione della legge n.133/2008 - ha consentito una nuova consistente riduzione della dotazione delle unità delle aree professionali e dei dirigenti, lasciando sostanzialmente invariate le aree dei professionisti.

L'andamento generale dei flussi in uscita evidenzia la critica riduzione delle unità in servizio e i rischi di incidenza sulla funzionalità complessiva - esposta alla crescente

pressione indotta dal progressivo allargamento dei compiti dell'Istituto – per i quali risultano solo parziali temperamenti le ripetute misure di riorganizzazione, sinora scarsamente condivise, e la forte spinta all'utilizzo degli aggiornamenti tecnologici, soprattutto in vista delle limitazioni alle assunzioni a tempo indeterminato, stabilite per il quadriennio 2010-2013.

Non appare peraltro misura adeguata la scelta di sopperire alle accresciute esigenze istituzionali con il ricorso a strumenti eccezionali, quali i contratti di somministrazione e l'acquisizione di dirigenti esterni all'Istituto (art. 19, c.6 del d.lgs.n.165/2001) - soprattutto in assenza di una disciplina puntuale ed esaustiva sui criteri di conferimento dei relativi incarichi e di analitica indicazione dell'iter preordinato alla adozione di ciascun provvedimento – omettendo le fasi preventive di interpellato e verifica effettiva sulla inesistenza di adeguate professionalità interne.

La spesa per il personale nel 2009 – che registra una diminuzione del 4% - costituisce il 44% degli oneri di funzionamento (58% nel 2008) e mostra una contrazione anche il costo del lavoro (5,5%); la retribuzione media complessiva evidenzia peraltro un allargamento della forbice fra le aree professionali e quelle dei dirigenti e dei professionisti.

Il quadro globale rispecchia gli obiettivi di contenimento della legge n.133/2008, ma il recente blocco dei trattamenti economici rischia di costituire un serio ostacolo all'attuazione di una corretta e oculata politica retributiva premiale, fondata sulla oggettiva misurazione della produttività collettiva ed individuale.

Le ripetute misure generali di tagli lineari appaiono in contrasto con la precipua funzione di azienda di servizi propria dell'Ente, il cui livello di produttività mostra una crescita del 16% (6% nel 2008) – con impatto pari al 12,6% (5% nel 2008) nell'ambito dei soli processi primari - strettamente e oggettivamente collegata all'incremento della produzione e alla riduzione delle unità in servizio.

Si segnala la ripresa delle spese di formazione del personale, soprattutto rispetto alla contrazione del 2008, cui si contrappone peraltro il raddoppio dell'importo di quelle per la fornitura di lavoro temporaneo, per le quali tuttavia la legge n.125/2010 stabilisce una forte riduzione dal 2011.

Nell'ambito della acquisizione di prestazioni esterne va segnalato l'ammontare consistente nelle previsioni assestate 2010 – rispettivamente di 15 e 19 mln di euro - delle spese relative agli incarichi ad avvocati domiciliatari e, soprattutto, di quelle riguardanti i medici convenzionati per l'invalidità civile.

12.6 In materia di previdenza, la principale fonte delle entrate dell'INPS è costituita dalle contribuzioni, per le quali il 2009 fa registrare la prevista inversione di tendenza rispetto al quadriennio precedente, trovando la relativa contrazione (-2.635 mln di euro) diretta derivazione dal difficile momento di crisi economica.

Il segnale assume importanza essenziale per l'equilibrio del sistema, traducendosi in un minore apporto del mondo produttivo alla tutela previdenziale, cui fa da contraltare l'aumento dei trasferimenti statali.

La diminuzione del gettito contributivo ha riguardato tutte le categorie di lavoratori e, per quanto attiene il lavoro dipendente, risulta significativo il calo di circa 4 mld di euro concentrato nel FPLD, che ne costituisce il cardine, ma non minore rilievo riveste la flessione nella Gestione delle prestazioni temporanee, soprattutto per l'indebolimento della funzione di sostegno all'intero comparto del lavoro dipendente, prevista per legge.

Il comparto del lavoro autonomo fa registrare la diminuzione delle entrate contributive da ascrivere essenzialmente ad un calo degli iscritti nella gestione artigiani, mentre particolare attenzione richiede l'invarianza della Gestione separata dei c.d. "parasubordinati", che ha sinora assicurato un fondamentale ruolo di compensazione – sia pure parziale – agli squilibri degli altri settori dello stesso comparto.

L'andamento delle entrate per contribuzioni risulta fortemente influenzato dalle dinamiche del mercato del lavoro, che producono effetti sul sistema previdenziale, connessi alla riduzione generalizzata dell'occupazione in tutti i settori di riferimento, riguardante sia i lavoratori dipendenti e autonomi, sia i c.d. "parasubordinati".

Risultano in controtendenza i lavoratori stranieri (+200.000), il cui contributo al sistema produttivo si riassume in un significativo apporto al PIL nazionale e in un ammontare di versamenti contributivi all'INPS superiore ai 6,2 mld di euro, pari al 5% del monte contributivo globale di 145 mld di euro.

Tuttavia, con specifico riguardo al sistema previdenziale e in ragione della tipologia delle attività svolte da questa categoria di lavoratori (segnatamente per quelli adibiti ai servizi domestici e familiari), l'aliquota contributiva, pari a circa il 17%, risulta insufficiente al finanziamento pensionistico, comportando quale scontato effetto del metodo di calcolo contributivo, l'erogazione di pensioni molto basse, con possibile ingresso dei soggetti interessati nello Stato assistenziale.

Una attenta riflessione merita comunque la crescita esponenziale delle contribuzioni, collegata ad una "popolazione" giovane di iscritti, che si traduce – sempre nell'ambito del sistema previdenziale – in un forte beneficio transitorio nella

fase di "carico" ma innesca effetti di rinvio e di parallelo gravoso accumulo di oneri per le prestazioni future, che non trovano evidenza nei conti dell'Istituto.

12.7 Le prestazioni si configurano come la maggiore fonte di uscita per l'Istituto, raggiungendo l'ammontare di 209 mld di euro – rispetto ai 230 mld di oneri correnti - di cui 186.183 mln, per rate di pensione e connessi trattamenti di famiglia e, 22.986 mln, per prestazioni temporanee.

Nel 2009 la spesa per prestazioni sale di 11.166 mln di euro (+5,6%) evidenziando un maggiore incremento nella componente dei trattamenti pensionistici (+6.601 mln di euro), in virtù della perequazione automatica e dei trattamenti erogati agli invalidi civili (+6,1%).

Spicca inoltre la dilatazione delle prestazioni temporanee (+4.565 mln di euro), in crescita più che doppia rispetto al 2008 (+2.210 mln di euro rispetto al 2007), quale diretta conseguenza del pieno dispiegarsi degli effetti della crisi economica.

In controtendenza rispetto al pregresso percorso di contrazione, emerge nel 2009 una lievitazione degli interessi passivi pagati su prestazioni arretrate - che riguarda sia gli interventi a sostegno del reddito sia le pensioni, ove appare particolarmente significativa passando da 80,5 mln di euro ai 100 mln – parzialmente bilanciata dalla riduzione conseguita nelle prestazioni di invalidità civile, per le quali si attendono ulteriori miglioramenti dalle recenti misure normative e procedurali volte a snellire e accelerare il percorso di riconoscimento.

Tale ultima area ha peraltro costituito il principale nodo dell'azione istituzionale, aggiungendosi agli ordinari interventi di verifica, l'avvio - con notevoli sforzi organizzativi e procedurali soprattutto per l'area medico legale - del prescritto piano di verifiche straordinarie, conclusosi a maggio 2010, che ha visto oltre 200.000 convocazioni a visita.

I notevoli risparmi superiori ai 72 mln di euro e le risultanze confermate di ampie aree esposte a rischi di frode, hanno indotto il Legislatore a prevedere ulteriori 600.000 verifiche nel triennio 2010-2012, e ad attribuire nuove competenze all'Istituto.

A partire dal 2010 spettano all'INPS, per garantire uniformità di giudizi ed eliminare le prestazioni indebite, la ricezione delle domande e il monitoraggio dell'intero procedimento, la partecipazione dei medici dell'Istituto nelle 3.534 commissioni mediche delle ASL, la stipula di accordi per il trasferimento da parte delle regioni dell'esercizio del potere concessorio, l'intervento dei medici dell'Ente quali consulenti tecnici di ufficio nei procedimenti contenziosi.

Per l'efficiente svolgimento dei maggiori compiti conferiti, l'Istituto ha posto in essere misure di carattere organizzativo e procedurale, ricorrendo altresì all'ausilio di 798 medici esterni - con contratto di attività libero-professionale e per un importo di spesa stimato in 19 mln di euro - ritenuti indispensabili e impiegati anche quali componenti delle commissioni nelle ASL, che merita una attenta riflessione, soprattutto per la rispondenza alle segnalate finalità volute dal Legislatore.

Nell'area delle prestazioni a sostegno del reddito, vanno sottolineati i significativi aumenti dei trattamenti ordinari di integrazione salariale nei settori edilizia e aziende lapidee (+ 74,3%) e, soprattutto, nell'industria (+701,8%) e di quelli di disoccupazione (+37,6%), peraltro temperati da un "tiraggio" non integrale.

L'attuazione delle ulteriori misure a sostegno del reddito e dell'occupazione - come l'indennità una tantum ai co.co.pro - ne ha rivelato l'inadeguatezza, in ragione dei requisiti particolarmente restrittivi, che hanno escluso dal beneficio la maggior parte dei lavoratori (1.499 domande liquidate su un totale di 10.091 acquisite).

Per l'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga - che vede l'INPS svolgere anche una funzione di monitoraggio e rendicontazione della spesa - si sono rese necessarie procedure di accordo e di collaborazione sinergica con le Regioni, ancora in via di completamento e l'Istituto ha creato la Banca dati percettori, posta a disposizione delle stesse Regioni e da esse alimentata per la parte di competenza.

Anche nel 2009 si assiste ad un miglioramento nella qualità dei servizi resi agli assicurati, che si traduce essenzialmente nella riduzione dei tempi di erogazione delle prestazioni e nell'aumento della produttività, sottoposta peraltro a crescente pressione dal segnalato esodo del personale di ruolo.

12.8 Nel 2009 l'attività di vigilanza, in raccordo con gli indirizzi formulati dal Ministero del lavoro, è stata rivolta a perseguire i comportamenti aziendali diretti a trarre vantaggio economico mediante atti di concorrenza sleale - come nel caso dell'utilizzo del lavoro nero - tralasciando le irregolarità dovute essenzialmente a errori di carattere formale.

Gli accessi ispettivi hanno mostrato un aumento del 4,3% che ha concorso alla individuazione di un maggiore numero di aziende irregolari (+0,9%) e di lavoratori completamente "in nero" (+16,1%), mentre registra un calo l'ammontare delle somme accertate (-2,9%), quale sintomo di minore capacità di incidere concretamente sulla ingente area di evasione ed elusione contributiva.

L'alta percentuale di irregolarità, accertata in tutti gli ambiti di intervento, risulta particolarmente elevata nella gestione separata dei c.d. "parasubordinati" - nella quale