

## 9 - Il contenzioso

**9.1** Invertendo la tendenza dell'anno precedente, si assiste nel 2010 a una riduzione del 3,2% dei giudizi complessivamente iniziati (da 350.334 a 338.952) e, segnatamente, del 6,9% in materia di invalidità civile (da 168.314 a 157.454) - nella quale l'Inps ha piena legittimazione passiva dal 1° aprile 2007 - ove scendono al 46,5% nell'incidenza sul totale (48,3% nel 2009).

Nell'aumento dei procedimenti giurisdizionali intrapresi da parte avversa, permangono aree di maggiore criticità, sia quella della contribuzione da previdenza agricola, sia e, soprattutto, quella delle prestazioni a sostegno del reddito; quest'ultima si dilata nella misura del 19,0%, concentrata nella regione Puglia e in particolare a Foggia, nelle quali costituisce rispettivamente l'84,5% e il 69,2% del dato nazionale.

Come emerge dalla tabella sottostante, non muta il trend incrementale delle giacenze - seppur rallentato rispetto al forte peggioramento del 2009 - che appare meno elevato per l'invalidità civile, incidente nella misura del 43,0% sulla giacenza complessiva (43,6% nel 2009).

Periodo	Giacenza totale	% differenza da anno precedente	Giacenza sulla invalidità civile	% differenza da anno precedente
<b>2007</b>	799.924	10,1%	348.689	13,6%
<b>2008</b>	769.037	-3,9%	341.318	-2,1%
<b>2009</b>	822.959	7,0%	359.098	5,2%
<b>2010</b>	843.436	2,5%	362.642	1,0%

L'ulteriore accrescimento delle pendenze, collegato all'asimmetria fra i nuovi procedimenti giurisdizionali e quelli definiti, è confermato in primo luogo nelle materie previdenziali (+3,6% rispetto al 2009), nelle quali la flessione delle controversie pensionistiche (-11,5%) - segnatamente nelle aree seriali dell'amianto e del salario reale (ove il Legislatore ha chiarito i criteri di calcolo della contribuzione convenzionale e pensionabile dei lavoratori agricoli a tempo determinato) - viene vanificata dall'incremento delle prestazioni a sostegno del reddito (10,6%) e della previdenza agricola (39,3%).

L'aggravarsi dei fenomeni segnalati resta strettamente connesso al sopra descritto incremento dei nuovi procedimenti a Foggia, che ha dato luogo a iniziative straordinarie e ad alcuni importanti risultati operativi evidenziati dall'Amministrazione, quali la rilevazione di situazioni irregolari - cui sono seguite anche talune denunce alla Procura della Repubblica - interventi sinergici con gli uffici giudiziari e la rinuncia di oltre 17.000 cause da parte avversa per anomalie documentali.

E' pertanto auspicabile una estensione di misure analoghe alle altre sede critiche.

L'analisi della definizione dei giudizi mostra sia la ripresa complessiva del 7,4% - in recupero della corrispondente diminuzione del 2009 - sia il positivo andamento delle controversie concluse con sentenza, in aumento nelle favorevoli all'Istituto e in calo nelle sfavorevoli, come emerge dalla seguente tabella.

anno	giudizi definiti	% differenza da anno precedente	con sentenza favorevole	% differenza da anno precedente	con sentenza sfavorevole	% differenza da anno precedente
<b>2007</b>	231.991	-18,6%	98.433	11,6%	107.286	9,9%
<b>2008</b>	319.769	37,8%	126.542	28,6%	143.462	33,7%
<b>2009</b>	296.412	-7,3%	142.222	12,4%	113.968	-20,6%
<b>2010</b>	318.471	7,4%	148.779	4,6%	107.747	-5,5%

Con riferimento all'incidenza delle sentenze sulla definizione dei giudizi, conviene tuttavia sottolineare che, nella conclusione dei procedimenti, rientrano non soltanto fenomeni come la fisiologica cessata materia del contendere, ma anche interventi di normalizzazione quali i "provvedimenti diversi", cioè la definizione d'ufficio da parte di alcune strutture legali (principalmente a Napoli), il cui numero si attesta su 40.727 pratiche, pari al 12,8% del totale.

Riguardo all'efficacia dell'azione legale, prosegue il miglioramento dell'incidenza degli esiti favorevoli sulle sentenze definite, mentre, correlativamente, l'elevata percentuale di soccombenza pregressa - calata nel 2009 al di sotto della metà delle sentenze rese (44,5%) - continua a ridursi fino al 42,0%.

Resta prevalente la vittoria dell'Istituto nelle sentenze in materie previdenziali, con una media del 50,8% sulle sentenze favorevoli (53,4% nel 2009) e si attenua il peso della soccombenza nell'invalidità civile, pari al 57,7% sulle sentenze sfavorevoli (61,5% nel 2009).

Dati allarmanti invece provengono ancora in materia di contribuzione da previdenza agricola - unico caso di soccombenza (68,5%) prevalente sulle vittorie dell'Istituto, che peraltro vede nell'anno un incremento del 78,6% delle sentenze favorevoli, del 47,4% delle controversie definite con sentenza e nondimeno del 20,8% dei nuovi giudizi avviati, quasi interamente da parte avversa - e in materia di salario reale nell'ambito delle prestazioni a sostegno del reddito a Foggia, dove l'INPS è soccombente nel 66,4% dei casi, contro la media nazionale del 34,6%.

Le costituzioni in giudizio crescono complessivamente dell'1,6% (0,5% nell'anno precedente), e diminuiscono dell'1,1% in materia di invalidità civile (1,4% nel 2009), nell'ambito della quale i funzionari amministrativi hanno gestito l'81,2% dei nuovi giudizi (32,6% nel 2009) e si sono costituiti nel 73,8% (31,8% nel 2009).

Una delle azioni più significative, finalizzate a ridurre il contenzioso specifico, può individuarsi proprio nel rafforzamento delle risorse impiegate attraverso la destinazione al corrispondente settore amministrativo di parte dei neoassunti e di personale in posizione di comando (188 unità + 7 successivamente transitate nei ruoli dell'Ente in mobilità).

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

Il CIV, nella relazione programmatica per gli anni 2010/2012, ha a sua volta insistito sulla priorità di un piano, che preveda sia misure organizzative interne sia iniziative esterne, indirizzate alla riduzione strutturale del contenzioso, a partire dalla "anomalia" rappresentata dai ricorsi pendenti e di quelli presentati ogni anno in alcune regioni del centro sud.

Le misure preordinate hanno innanzitutto riguardato la sperimentazione di un nuovo modello organizzativo e funzionale dell'Avvocatura per un periodo di tre anni, sulla base di una diversa competenza distrettuale, nonché il monitoraggio sull'effettivo e compiuto esercizio dell'autotutela - prevedendo, altresì, una relazione all'Organo di indirizzo amministrativo, per verificare i risultati ottenuti sul contenzioso giacente e per analizzare le ulteriori iniziative intraprese - avverso il quale non sono tuttavia mancati ricorsi da parte degli avvocati.

Quanto al previsto monitoraggio sull'autotutela va tuttavia sottolineato che in passato alla stessa era preposta una specifica struttura dedicata e che il riordino operato alla fine del 2008 ne ha disposto la soppressione, trasferendo parte delle

competenze alle Direzioni centrali Organizzazione, delle Entrate e dei Sistemi informativi e tecnologici, con effetti di frazionamento e di indebolimento di uno dei più importanti fattori per la deflazione del contenzioso.

Costituisce misura recente il rilascio delle implementazioni di nuove funzionalità della procedura ridisegnata in ambiente WEB, sollecitate anche dalla Corte, con la finalità di fornire, alle territoriali unità organizzative di gestione dei ricorsi amministrativi e giudiziari, uno strumento idoneo a integrare la gestione complessiva del contenzioso, formando fascicoli elettronici e prevenendo la formazione di giacenze.

Per il potenziamento dell'azione sul versante giudiziario, le linee di intervento hanno stabilito – sempre in via sperimentale e per il periodo di un triennio - il ricorso ad avvocati domiciliatari esterni all'Ente, ai fini dello svolgimento dell'attività procuratoria e di sostituzione in udienza, e l'utilizzo di praticanti avvocati.

La spesa di 9 milioni di euro, iscritta nelle previsioni iniziali del 2009, si è tradotta in uno stanziamento di 15 mln di euro nella prima nota di variazione, a fronte di un risparmio stimato - a regime - di oltre 30 mln di euro all'anno, che si aggiungerebbe all'obiettivo prioritario, della riduzione del contenzioso.

E' stata in concreto decisa un'ampia estensione del ricorso a prestazioni esterne, che non si limita alle sole aree critiche, ma si allarga all'intero territorio nazionale e si fonda sul carico dei giudizi.

Tuttavia, il rendiconto 2009 registra un impegno complessivo di circa 4.000 euro, e quello 2010 di quasi 730.000 euro, mentre il preventivo 2011 stanziava un importo di 15 mln di euro, comprovando le notevoli difficoltà di avvio delle iniziative programmate.

Nel mese di settembre 2010 sembra sia stata infine avviata la campagna sperimentale che coinvolge circa 2600 posizioni (fra praticanti, domiciliatari e sostituti in udienza), mentre risulterebbero già presenti circa 250 domiciliatari in alcune circoscrizioni delle regioni Lazio, Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

Al 21 marzo 2011 sono state pubblicate le liste degli avvocati domiciliatari e/o sostituti d'udienza presso le avvocature dell'INPS, con sospensione in via amministrativa, temporanea e cautelativa, della lista per il Tribunale di Foggia, in collegamento alle già indicate iniziative avviate dall'Istituto per contrastare le criticità locali.

Conviene nuovamente ricordare che il CIV, già nel 2009, sottolineava l'importanza di effettuare un attento monitoraggio - verificando costi e benefici della soluzione comunque legata all'emergenza - rispetto al quale resta tuttavia molto carente l'azione di informativa e la reportistica nelle sedi competenti, come pure rispetto al piano complessivo sollecitato dal predetto Collegio.

Per quanto riguarda la pratica forense presso l'Avvocatura INPS, nel 2009 il sito istituzionale dell'Istituto rendeva noto l'arrivo al 30 giugno 2009 di 172 domande, a fronte di 250 posti disponibili; nel 2010 è stato ripubblicato il bando per 11 posti nella sola regione Puglia; il 9 febbraio 2011 sono state rese note le liste regionali dei candidati idonei alla pratica forense presso gli uffici legali territoriali, in esito al bando di circa 400 posti.

Giova conclusivamente sottolineare che le misure organizzative sopra descritte appaiono indirizzate a offrire supporto alla Avvocatura dell'Istituto, depauperata nella presenza degli avvocati di ruolo (281 al 31 dicembre 2010) dalla scopertura del 16% della dotazione organica di 335 unità, come rideterminata in attuazione della legge n.133/2008 e rimasta invariata dopo l'applicazione della legge n.25/2010.

Come già riferito nel capitolo 5, il DPCM del 30 novembre 2010 autorizza l'indizione di un concorso pubblico per 54 avvocati, tenuto conto anche delle dimissioni dal servizio per raggiunti limiti di età, relative al triennio 2010-2012, nell'auspicabile ipotesi che nel frattempo il contenzioso sia tornato a dimensioni fisiologiche.

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

**9.3** Si è già segnalato, nei precedenti referti della Corte, che a partire dalla seconda parte del 2008, l'Istituto ha fatto ricorso al patrocinio legale esterno - utilizzato inizialmente per il contenzioso relativo all'applicazione, ai dirigenti di prima fascia con 40 anni di anzianità contributiva, della risoluzione del contratto disposta ai sensi dell'art.72, c.11 della legge n.133/2008 - adducendo, quali fondamentali motivazioni, l'autonomia di giudizio del professionista non dipendente dall'Istituto, la qualifica elevata dei ricorrenti e la natura fiduciaria dell'incarico.

Nel 2010 è proseguita la esternalizzazione dei giudizi riguardanti prevalentemente i professionisti del ramo legale - come nel caso dell'impugnativa degli avvocati interni avverso i provvedimenti di riordino e le misure transitorie di ricorso ai legali domiciliatari esterni - motivata dal coinvolgimento diretto di avvocati dell'Istituto, e dalla ritenuta conseguente necessità del conferimento a professionisti

esterni, particolarmente esperti nelle tematiche relative al contenzioso proposto da tali ricorrenti, nonché dal menzionato carattere fiduciario della scelta.

Il numero degli incarichi affidati ammonta a 43 (26 nel 2009) - con una spesa impegnata pari a 373.357 euro (388.765 nel 2009) - e taluni di essi riguardano, a volte, alcune fasi, e, a volte, più gradi del giudizio.

In proposito la Corte ha sottolineato nelle due precedenti relazioni che, particolarmente in ragione dell'aumentato ricorso al patrocinio esterno, risulta rafforzata l'urgenza della predeterminazione di criteri, che confermino la eccezionalità dei corrispondenti incarichi - in presenza di una Avvocatura interna - e che riguardino anche le modalità di scelta dei professionisti, per assicurare trasparenza e imparzialità nelle procedure di affidamento.

Ha auspicato inoltre una specifica riflessione sulla opportunità di formare, in alternativa, uno dei nuovi coordinamenti centrali dell'area dei legali dell'Istituto, accrescendone in modo permanente la competenza professionale specifica e accentuandone al contempo l'autonomia funzionale.

L'Amministrazione ha però continuato anche nel 2011, ad attribuire incarichi legali esterni, in assenza di criteri specifici, affidandoli per materia e in base al corrispettivo richiesto.

Con riguardo agli atti emessi non si è mancato di sottolineare la necessità di adeguamenti alla normativa specifica e alla giurisprudenza maggioritaria, che inquadrano la rappresentanza e difesa in giudizio da parte di avvocati esterni nella categoria 21 "servizi legali" contemplata nell'all. IIB del codice dei contratti pubblici e implicano l'osservanza delle disposizioni poste dall'art.20 del codice stesso e dei principi generali di derivazione comunitaria quali la trasparenza, l'imparzialità, la pubblicità e il rispetto della libera concorrenza.

Né sul punto va trascurato di considerare come lo stesso art.7 del d.lgs. n.165/2001 - recante la normativa sui differenti incarichi di collaborazione autonoma - non consenta conferimenti "*intuitu personae*", ma imponga che le Amministrazioni disciplinino e rendano pubbliche le procedure comparative per la relativa attribuzione (peraltro seguite, come già visto, nel caso dei domiciliatari e sostituti in udienza).

La Corte ha pertanto raccomandato l'adozione, sia di un Regolamento per il servizio legale di rappresentanza e difesa in giudizio, sia di una disciplina per la formazione ed il mantenimento di elenchi di patrocinatori, all'uopo formati dall'Ente, nell'ambito di una apposita sezione dell'Albo fornitori.

Nell'occasione è stato inoltre precisato che gli elenchi di avvocati da utilizzare per la rappresentanza e difesa in giudizio vanno tenuti distinti, tanto da quelli relativi ad

altre categorie di professionisti esterni, quanto da quelli relativi ad altre fattispecie di servizi legali aventi diversa natura – ad esempio, studio, ricerca e consulenza o mera domiciliatazione/sostituzione in udienza - e richiedenti pertanto differenti presupposti e sottoposti ad altra disciplina.

In ogni caso, il ricorso transitorio e straordinario ad apporti esterni – in presenza di una Avvocatura dell'Ente – rimane strettamente condizionato ai presupposti dell'impossibilità oggettiva di servirsi della struttura legale interna, adeguatamente motivata in apposita determinazione presidenziale.

Esso richiede altresì la predeterminazione di una idonea procedura comparativa e il rispetto dei principi del codice dei contratti, nonché la rigorosa e tempestiva verifica dei risultati conseguiti dalle misure dirette ad aggredire i principali aspetti patologici del contenzioso, per invertirne l'andamento crescente e portarlo a livelli fisiologici.

Va comunque preso atto che, dopo ripetute sollecitazioni - con determinazione n.308 del 27 giugno 2011 - risulta infine adottato un apposito regolamento, che appare complessivamente rispondente ai criteri e ai canoni sopra evidenziati e del quale sarà monitorata la compiuta attuazione.

Uno specifico rilievo assumono tuttavia provvedimenti organizzativi strutturali incidenti soprattutto sull'origine delle controversie prevalentemente seriali, nonché lo studio e la ricerca di possibili sinergie con altri enti previdenziali, in ossequio alle specifiche linee strategiche più volte indicate dal Legislatore e ripetutamente sottolineate dal CIV.

Allo stesso fine risulta fondamentale la piena applicazione del vigente regolamento di autotutela – ripetutamente sollecitata nei precedenti referti – la cui disciplina operativa è stata adottata l'11 ottobre 2011, con decorrenza iniziale dal 2012.

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

## 10 – I risultati delle singole gestioni

**10.1** Una specifica peculiarità, che caratterizza l'INPS, è costituita dalla presenza di numerosi fondi e gestioni – fra i quali assume dimensioni preponderanti il Fondo per i lavoratori dipendenti – che vengono amministrati (40) o comunque fanno capo all'Istituto (2); solo i primi rifluiscono nel bilancio generale, concorrendo a formarne i saldi finali, anche se alcuni di essi risultano retti da un autonomo sistema di finanziamento, come avviene per la maggior parte dei fondi di solidarietà.

Per l'esame analitico di ciascuna gestione, si fa rinvio alle osservazioni formulate nel referto sull'esercizio 2008, che mantengono piena validità, soprattutto nella sottolineata esigenza di procedere ad una approfondita rivisitazione - nei profili normativo e contabile e in termini di funzionalità complessiva - al fine di eliminare o razionalizzare quantomeno quelle da tempo superate e/o inferiori alla soglia minima di sussistenza.

I fondi "minori" costituiranno pertanto oggetto di trattazione solo in caso di significative e nuove criticità, mentre le principali notazioni saranno dedicate all'andamento e ai processi evolutivi di quelli più importanti.

Sul piano delle valutazioni generali e complessive, deve innanzitutto rilevarsi la prima pesante inversione del risultato economico di esercizio delle gestioni amministrato nel loro insieme – corrispondente a quello del conto generale dell'Istituto – che registra un peggioramento di quasi 4,6 mld di euro, rispetto all'avanzo di 3,2 mld del 2009, segnando nel 2010 una perdita prossima a 1,4 mld di euro, dovuta principalmente al pressoché raddoppiato saldo negativo del comparto lavoratori autonomi e alla flessione di oltre tre volte di quello positivo nel comparto del lavoro dipendente.

I dati di bilancio, infatti, pur evidenziando una ripresa delle contribuzioni di quasi 2,6 mld di euro, mostrano prestazioni che, sia pur con ritmo rallentato, crescono tuttavia per circa 6,4 mld di euro, confermando lo squilibrato andamento tra le due principali componenti delle gestioni, in gran parte compensato dai trasferimenti statali.

Per effetto della prevalenza dei costi totali sui ricavi complessivi si determina l'indicato disavanzo economico, che tuttavia non si riflette sulla situazione patrimoniale netta, come si desume dalla seguente tabella, in esito al recepimento delle risultanze della gestione ex Ipost.



(milioni di euro)

GESTIONI	Risultato economico di esercizio		Differenze	Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre	
	2009	2010		2009*	2010
<b>Comparto dei lavoratori dipendenti</b>	<b>5.113</b>	<b>1.503</b>	<b>-3.610</b>	<b>57.474</b>	<b>58.977</b>
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi sostitutivi trasporti, elettrici, telefonici e INPDAI)	4.564	459	-4.105	-118.843	-118.384
Gestione prestazioni temporanee	549	1.044	495	176.317	177.361
Gestione speciale per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli Enti pubblici creditizi	-314	-441	-127	2.028	1.587
<b>Comparto dei lavoratori autonomi:</b>	<b>-1.401</b>	<b>-2.026</b>	<b>-625</b>	<b>-17.243</b>	<b>-19.269</b>
Gestione dei contributi e delle prestazioni dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni	-4.111	-3.527	584	-57.741	-61.268
Gestione dei contributi e delle prestazioni degli artigiani	-4.198	-5.068	-870	-21.492	-26.560
Gestione dei contributi e delle prestazioni esercenti attività commerciali (comprensivo del Fondo per la razionalizzazione della rete commerciale)	-851	-1.614	-763	5.534	3.920
Gestione per la tutela previdenziale dei lavoratori "parasubordinati"	7.759	8.183	424	56.456	64.639
<b>Fondi di previdenza sostitutivi dell'AGO</b>	<b>-37</b>	<b>-244</b>	<b>-207</b>	<b>177</b>	<b>2.346</b>
Fondo previdenza imposte di consumo	0	0	0	0	0
Fondo previdenza personale di volo	-37	-131	-94	163	32
Fondo spedizionieri doganali (dall'1.1.1998)	0	0	0	13	13
Fondo speciale ferrovie Stato S.p.A. (dall'1.4.2000)	0	0	0	1	1
Fondo speciale di previdenza per gli sportivi	0	0	0	0	0
Fondo speciale per il personale delle Poste italiane S.p.a.	0	-113	-113	0	2.300
<b>Fondi e Gestioni speciali integrativi dell'AGO</b>	<b>-17</b>	<b>-98</b>	<b>-81</b>	<b>572</b>	<b>474</b>
Gestione speciale minatori	-26	-15	11	-480	-495
Fondo previdenza gasisti	7	5	-12	152	147
Fondo previdenza esattoriali	2	-78	-80	900	822
Gestione speciale dipendenti Enti disciolti	0	0	0	0	0
Fondo di previdenza personale porti GE/TS	0	0	0	0	0
<b>Altri Fondi e Gestioni</b>	<b>-141</b>	<b>-68</b>	<b>73</b>	<b>-489</b>	<b>-557</b>
Fondo previdenza clero	-96	-63	33	-1.749	-1.812
Fondo previdenza iscrizioni collettive	0	0	0	9	9
Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari	-5	-2	3	-125	-127
Gestione trattamenti disoccupazione frontalieri	-10	-40	-30	384	344
Fondo solidarietà sostegno del reddito personale imprese del credito	-41	-47	-6	311	264
Fondo solidarietà sostegno del reddito personale imprese del credito cooperativo	7	7	0	56	63
Fondo solidarietà sostegno del reddito personale Monopoli di Stato	0	0	0	2	2
Fondo solidarietà pers. già dipendente da imprese di ass.ne poste in liquidazione coatta amm.va	0	0	0	3	3
Fondo concorso agli oneri contr. per la copertura assicurativa prev.le dei periodi non coperti da contribuzione D.L.vo 564/96 e lav. L.335/95	20	16	-4	213	229
Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali e degli altri enti pubblici di cui al D.Lgs. 112/1999	-46	39	85	228	267
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del trasporto aereo	27	31	4	129	160
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale di Poste italiane spa	-1	-4	-3	23	19
Altri Fondi, Gestioni minori	3	-5	-8	-13	-18
ex SCAU	1	0	-1	40	40
<b>Totale gestioni previdenziali</b>	<b>3.203</b>	<b>-1.374</b>	<b>-4.577</b>	<b>42.519</b>	<b>43.558</b>
G.I.A.S. e Gestione erog. prestazioni invalidi civili	0	0	0	0	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.203</b>	<b>-1.374</b>	<b>-4.577</b>	<b>42.519</b>	<b>43.558</b>

Elaborazione Collegio sindacale

\* al netto dei dati IPOST

L'analisi per "comparto" evidenzia che, in quello del lavoro dipendente, l'ingente avanzo patrimoniale della Gestione prestazioni temporanee (177,4 mld di euro) continua a coprire il pesante disavanzo del Fondo lavoratori dipendenti (in minore riassorbimento, da -118,9 a -118,4 mld di euro), sempre appesantito dalle contabilità separate dei soppressi fondi sostitutivi (trasporti, elettrici, telefonici e INPDAI), in esso confluiti - ma privi delle fonti di alimentazione, rifluite, con le nuove iscrizioni, nella contabilità ordinaria - e quindi destinati ad un progressivo squilibrio di natura strutturale.

Inoltre la protratta fase di crisi generale riduce il ruolo rivestito nello stesso comparto dalla predetta Gestione prestazioni temporanee - "inquinata", come le altre, da trasferimenti statali attraverso la Gestione interventi assistenziali (GIAS) - che espone una netta contrazione del risultato finale negli esercizi 2009 e 2010, anche se in rialzo nell'ultimo, come mostra la seguente tabella.

**GPT***(milioni di euro)*

<b>Anno</b>	<b>Risultato di esercizio</b>	<b>Situazione patrimoniale</b>
2005	6.267	154.481
2006	6.884	161.365
2007	8.680	170.045
2008	5.723	175.768
2009	549	176.317
2010	1.044	177.361

Nell'area del lavoro autonomo migliora il saldo economico positivo della gestione separata dei c.d. "parasubordinati" (da 7,8 a 8,2 mld di euro), ma permangono i dissesti strutturali della Gestione coltivatori diretti, coloni e mezzadri (in parziale contenimento dell'ingente perdita da 4,1 a 3,5 mld di euro) e le difficoltà, sia e soprattutto degli artigiani (con un deficit appesantito da -4,2 a -5,1 mld di euro), sia dei commercianti (con un sostanziale raddoppio della perdita da -0,9 a -1,6 mld di euro).

Sul piano delle risultanze patrimoniali complessive conviene osservare che il saldo positivo nel comparto del lavoro dipendente (in aumento da 57,5 a 59 mld di euro) continua a poggiare sul massiccio attivo di 177,4 mld di euro della Gestione prestazioni temporanee, mentre il gravoso disavanzo del settore agricolo autonomo (salito da -57,7 a -61,3 mld di euro) e quello degli artigiani (in dilatazione da -21,5 a -26,6 mld di euro),

cumulativamente asceso a -87,9 mld di euro (-79,2 mld di euro nel 2009), si rapporta all'ancora crescente avanzo della Gestione dei parasubordinati di 64,6 mld di euro e a quello notevolmente inferiore dei commercianti di 3,9 mld di euro, la cui sommatoria si attesta peraltro al minore importo di 68,5 mld di euro.

Per ciascuna delle macro aree, la persistente incidenza della crisi economica sulle prestazioni temporanee, nella prima, e la progressiva entrata a regime del sistema dei parasubordinati, nella seconda, concorrono a indebolire il ruolo di riequilibrio svolto da ambedue le gestioni attive, con riflessi sui conti dell'Istituto, che confermano un consistente disavanzo economico nelle previsioni assestate 2011 (sino a oltre 2,9 mld di euro, rispetto all'indicato ammontare di 1,4 mld del consuntivo 2010).

Le perduranti risultanze patrimoniali positive totali dei fondi e quindi del bilancio generale dell'Istituto continuano pertanto a poggiare principalmente sugli avanzi economici della Gestione dei parasubordinati e restano fondate su un meccanismo di prestiti interni - gratuiti solo nell'area del lavoro dipendente - che rappresentano tuttavia il frutto di mere operazioni contabili e si traducono in corrispondenti iscrizioni di crediti finanziari correnti.

Nel contesto delle osservazioni di sistema e per quanto riguarda le gestioni di meno ampie dimensioni - facendo rinvio alla trattazione analitica del collegio sindacale, per gli elementi informativi di dettaglio - devono nuovamente sottolinearsi i dissesti strutturali riguardanti taluni fondi: dei dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere (con un disavanzo patrimoniale netto prossimo ai -0,5 mld di euro); dei trattamenti pensionistici integrativi a favore degli enti disciolti (privi di copertura contributiva e in attesa della definizione di un credito superiore a 3,7 mld di euro per le riserve matematiche) e dei trattamenti previdenziali vari per il personale INCIS, ISES e degli organismi portuali di Genova e Trieste (sostanzialmente privi di contributi propri), tutti con oneri a carico del bilancio statale; dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato, con pensioni per 4,9 mld di euro e contributi di 0,7 mln di euro e un ripiano statale salito a oltre 4 mld di euro.

**10.2** Tra i fondi previsti dalla legge n. 88/1989, quello principale riguarda, come già anticipato, il lavoro dipendente privato - individuato con l'acronimo FPLD - che funge da preponderante collettore delle contribuzioni ed erogatore delle prestazioni e quindi si configura quale essenziale elemento di valutazione per l'incidenza rivestita, sia sul sistema previdenziale, sia e, soprattutto, sui saldi totali del bilancio generale dell'Istituto.

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

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)*

<b>Fondo</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Trasporti	-1.053	-995
Elettrici	-1.893	-1.913
Telefonici	-711	-807
Inpdai	-2.148	-3.495
<b>Totale</b>	<b>-5.805</b>	<b>-7.210</b>

Il precedente referto aveva rilevato l'inversione di tendenza registrata nel 2009, sia nel valore totale che nei settori dei telefonici e INPDAI, ma la stessa era stata tuttavia imputata a fattori non strutturali, come mostrano, infatti, i dati del 2010, che evidenziano un disavanzo complessivo in massiccia dilatazione (-1,4 mld di euro sul 2009), superiore (di oltre 0,4 mld) al più alto valore del 2008.

In merito alle separate evidenze contabili, conviene segnalare il secondo – più pesante e consecutivo - disavanzo patrimoniale del Fondo telefonici e, con riguardo all'andamento dell'ultimo triennio, il valore superiore all'unità per tutti i fondi del rapporto pensioni/iscritti, che si avvicina a tre volte per gli elettrici e l'INPDAI.

Alle peggiorate risultanze negative dei predetti fondi si aggiungono significativi sintomi di inversione della tendenza al recupero del gravoso deficit patrimoniale della contabilità "ordinaria" del FPLD.

L'inasprimento della crisi economica ha tagliato la crescita dell'avanzo economico (di circa -2,7 mld di euro), ritardando l'azione di ripiano della gravosa perdita patrimoniale accumulata (discesa da -100,1 mld di euro nel 2007, a -85,6 nel 2008, a -75,2 nel 2009 e a -67,5 nel 2010).

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 2010 con un avanzo economico di 0,5 mld di euro (4,6 mld di euro nel 2009; 2,4 mld nel 2008; -0,8 mld nel 2007), portando la situazione patrimoniale da -118,8 mld di euro a -118,4 mld, ma invertendo il sensibile recupero del biennio precedente, come mostra la seguente tabella.

(mln di euro)

Anno	Patrimonio netto a fine anno
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
2010	-118.384

Con riguardo ai dati evidenziati, va ribadito che 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).

In proposito conviene nuovamente sottolineare che 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 (146,8 mld di euro nel 2010).

Va tuttavia considerata la tendenziale attenuazione della funzione di garanzia sussidiaria sinora svolta dagli avanzi della gestione parallela di comparto (GPT), mentre rimane centrale l'analisi del FPLD nel suo complesso, che segna una caduta dell'avanzo economico, ma in gran parte per il venir meno dei proventi straordinari di 2 mld di euro conteggiati nel 2009 e per il minore aumento degli apporti statali a sostegno delle gestioni previdenziali (da 7,7 mld di euro a 8,6 nel 2009 e sino a 9,1 nel 2010).

Una più approfondita disamina dei dati rilevanti della gestione evidenzia altresì una preoccupante caduta degli iscritti (-177.300), mentre la ripresa dei contributi (+1,4 mld di euro) è annullata dal maggiore incremento delle prestazioni (+1,8 mld di euro), quasi totalmente formate da rate di pensione, integrate da una crescente quota assistenziale a carico dello Stato ( da 23,9 a 24,7 mld di euro).

Altri importanti elementi di valutazione si desumono dalle osservazioni dei sindaci che segnalano: il debito per rapporti diretti di conto corrente verso la GPT di circa -147 mld di euro (rispettivamente a carico delle contabilità incorporate e del fondo ristretto); il valore pressoché azzerato dell'avanzo economico complessivo (da 4,6 a 0,5 mld di euro), addebitabile al disavanzo delle contabilità separate (-7,2 mld di euro); l'incidenza pesante delle contabilità separate, che con una modesta quota di contribuzione del 4,95% (4,6 mld di euro in valori assoluti) e un ridotto numero di iscritti (238.000), vicini al 2% del totale del FPLD, comportano prestazioni (11,9 mld di euro) prossime all'11,6% dell'onere complessivo, benché il numero delle prestazioni stesse (406.821) 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 11,7 mld di euro (-11,4 nel 2009), formato da -4,4 mld (-4,2 nel 2009) del fondo in senso stretto e -7,4 mld (-7,1 nel 2009) dei fondi incorporati; il rapporto tra prestazioni e iscritti pari a 1,71 (1,65 nel 2009) per le separate evidenze e a 0,76 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, che resta a 2,6 per le separate evidenze e scende da 1,1 a 1,05 per il FPLD ristretto.

La verifica dell'intero quadro di contesto – che mostra segnali negativi, almeno nel breve periodo e richiede interventi strutturali di riequilibrio – induce la Corte a richiamare l'attenzione dei responsabili organi dell'Istituto sull'esigenza del massimo 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.

In proposito deve altresì la Corte rinnovare l'invito – nuovamente sollecitato anche dai sindaci – perché sia dato corso agli adempimenti ai fini della oramai indifferibile verifica attuariale, richiamata nei tre precedenti referti della Corte 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, in ragione dell'importanza dallo stesso rivestita.

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, prossime a 1,6 mld di euro (1,5 nel 2008), che equivale all'onere dell'intero personale dell'Istituto, 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 ripresa del risultato economico da 0,5 a 1 mld di euro, dopo la caduta di oltre 5,1 mld nel 2009.

Il saldo positivo di esercizio viene consentito dall'aumento delle contribuzioni e da una leggera diminuzione delle prestazioni, che salgono principalmente nei trattamenti di disoccupazione, con complessivi effetti di riduzione dei costi di produzione da 21 a 20,5 mld di euro e un incremento del valore della produzione da 20,5 a 21,2 mld di euro.

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 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 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 relazione sul 2008, riguardante gli ammortizzatori sociali.

L'analisi delle risultanze dello specifico bilancio evidenzia 18,8 mld di euro a titolo di entrate contributive (in crescita di 0,8 mld) e la riduzione dell'apporto statale – attraverso la GIAS – (da 2,5 a 2,3 mld di euro), in gran parte a copertura dei

trattamenti di famiglia (1,2 mld di euro), cui si contrappongono prestazioni (in calo da 14,3 a 14 mld di euro) e trasferimenti passivi (in parallela diminuzione da 6,3 a 5,7 mld di euro), pressoché totalmente a favore del FPLD, per la copertura figurativa dei periodi di disoccupazione ordinaria (circa 4,9 mld di euro, pari a -75 mln rispetto al 2009) e per integrazioni salariali (768 mln di euro, pari a -474 mln rispetto al 2009).

La gestione presenta disponibilità per l'ingente cifra di 176,4 mld di euro, formata essenzialmente da 146,8 mld di crediti infruttiferi verso il FPLD – quale effetto della già menzionata solidarietà di comparto, imposta per legge – e oltre 29,6 mld per anticipazioni alle altre gestioni passive dell'Istituto, che hanno prodotto interessi vicini a 0,4 mld di euro, in calo rispetto al 2008 (1,4 mld), a seguito del minore tasso stabilito.

In merito alle spese di amministrazione per il funzionamento della gestione, viene esposto un ammontare complessivo di 731 mln di euro, che aumenta di 95 mln (per oneri di personale, servizi informatici e uso dei locali) e grava in termini di incidenza di quasi 3 punti percentuali sui costi di produzione, confermando l'esigenza di misure di razionalizzazione.

**10.4** Nel comparto del lavoro autonomo, non mutano i fattori di allarme segnalati nei precedenti referti per la Gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, anche se prosegue l'inversione di tendenza nella precedente progressione dei disavanzi economici (-4,5 mld di euro nel 2006; -4,9 nel 2007; -5 nel 2008; -4,1 nel 2009), con un risultato di -3,5 mld di euro.

L'apparente miglioramento continua peraltro a risentire principalmente dei minori tassi di interesse sui prestiti tra fondi, rideterminato in misura pari a quelli legali per non appesantire gli oneri delle gestioni passive.

Registrano infatti un modesto aumento le contribuzioni (passate da 917 a 934 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 da 6,3 a 6,4 mld di euro, rispetto ai 5,4 mld del 2006), che calano nella quota direttamente a carico della fiscalità generale (da 2,8 a 2,5 mld di euro), finanziata attraverso la GIAS.

La situazione patrimoniale netta rallenta la progressione negativa – agevolata dal minore carico degli interessi passivi (discesi da -1,6 mld di euro del 2009 a -0,6 mld) sul conto economico – ma registra comunque un gravoso deficit, che passa da -57,7 a -61,3 mld di euro (rispetto ai -43,7 nel 2006) e i crediti continuano a presentare un