

elevato e crescente tasso di svalutazione, a fronte di un ammontare di debiti certi verso le altre gestioni che ascende da -58,2 a -62 mld di euro (-54 mld nel 2008).

Altri importanti fattori, di natura strutturale, che influenzano l'andamento deficitario della gestione sono costituiti: dal ridotto imponibile contributivo basato su valori convenzionali; dall'aliquota contributiva inferiore a quella generale; dalla costante contrazione degli iscritti (da 477.016 a 469.940, contro i 486.450 del 2004) e dal continuo aumento numerico delle pensioni (da 1.008.673 del 2004 a 1.188.095 del 2010); dall'andamento crescente del rapporto pensioni/iscritti (da 2,45 a 2,53, rispetto al 2,10 del 2006) e da quello eccessivamente squilibrato del rapporto tra le prestazioni e i contributi (comprensivi delle quote di partecipazione degli iscritti), che dopo il lieve miglioramento del 2009 (da 3,71 a 3,48) risale al valore più elevato del quadriennio (3,87).

La valutazione sulla gestione in esame conferma pertanto il giudizio di grave dissesto e di oggettiva insostenibilità, dimostrato dai dati in precedenza segnalati e, in particolare, dal raffronto tra le contribuzioni di incerta acquisizione, pari a 0,9 mld di euro e la spesa in gran parte certa per le prestazioni, globalmente ascesa a 6,4 mld di euro e per di più coperta con un decrescente apporto del bilancio statale.

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

In proposito va ripresa e rafforzata la sollecitazione del Collegio dei sindaci per la indifferibile attuazione dell'art.30, comma 1, lettera c) della legge n.88/1989, che impone agli organi responsabili dell'Istituto di proporre misure di risanamento ai Ministri vigilanti, volte al riequilibrio della gestione.

10.5 Sempre nel comparto del lavoro autonomo, la gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani evidenzia un aggravamento delle difficoltà rilevate dai precedenti referti, con un peggioramento quasi doppio del disavanzo di esercizio, che passa da -4,2 a -5,1 mld di euro (-3,7 mld nel 2008), nonostante la riduzione degli interessi passivi di -486 mln di euro.

Le entrate contributive subiscono una seconda ma più forte flessione (-534 mln di euro contro i -57 mln nel 2009), scendendo da 7.868 a 7.334 mln di euro, con esaurimento degli effetti connessi ai pregressi aumenti delle aliquote (dal 17,40 del 2006 sino al 20% dal 2008), mentre restano sostanzialmente invariati i trasferimenti dello Stato in 45 mln di euro (41,8 nel 2006).

Le spese per pensioni mostrano invece una costante dilatazione e ascendono a 12.250 mln di euro (11.800 mln nel 2009 e 9.949 mln nel 2006), con un aumento di 450 mln di euro; cresce il finanziamento dalla GIAS sino a 1.459 mln di euro (1.424 nel 2009).

La situazione patrimoniale netta espone un deficit in ulteriore appesantimento, che passa da -21,5 a -26,6 mld di euro, evidenziando altresì un elevato tasso di svalutazione dei crediti - con assegnazione al relativo fondo di un importo pari a 822 mln di euro (355 mln nel 2009), di cui 807 mln (345 nel 2009) per contributi e 15 mln (10 nel 2009) per prestazioni da recuperare - a fronte di debiti certi e in crescita da -28,6 a -33,9 mld di euro.

Il numero degli iscritti segna un secondo più accentuato calo - rispetto alla ripresa nel biennio 2007/2008 (da 1.893.677 a 1.901.972) - da 1.889.651 a 1.856.451, di oltre 33.000 unità (-12.000 nel 2009) e prosegue ininterrottamente l'incremento numerico delle pensioni (da 1.568.633 a 1.597.186), con conseguente aumento dei rapporti prestazioni/contributi e pensioni/iscritti (rispettivamente da 1,31 a 1,47 e da 0,83 a 0,86).

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

10.6 La gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali dei commercianti - anch'essa appartenente all'area del lavoro autonomo - mostra in accentuazione le difficoltà segnalate dai precedenti referti, sfiorando il raddoppio del disavanzo economico, che passa da -0,9 a -1,6 mld di euro (contro i -0,2 mld del 2007).

Si tramuta in calo il pregresso aumento rallentato delle contribuzioni, che passano da 8,7 a 8,4 mld di euro (8,2 mld nel 2007) - comprensive dell'aliquota aggiuntiva per indennizzare la cessazione dell'attività lavorativa - evidenziando la sostanziale cessazione degli effetti positivi dell'innalzamento dell'aliquota dal 17,49% del 2006 al 20,09 del 2008.

Elementi sintomatici negativi risultano confermati dalla assegnazione di una somma consistente al fondo svalutazione crediti pari a 968 mln di euro (498 nel 2009), nonostante l'eliminazione di 417 mln di euro di partite inesigibili.

Si accentua inoltre la crescita della spesa pensionistica, che è ormai prossima ai 10 mld di euro (9,2 mld nel 2009) e aumenta la quota a carico della GIAS da 1,18 a 1,23 mld di euro, per effetto di un maggiore numero di trattamenti e della perequazione automatica.

La situazione patrimoniale netta mantiene un valore positivo ancora consistente, pari a 3,9 mld di euro, ma subisce un forte accelerazione il processo di erosione rispetto ai valori precedenti (5,5 mld nel 2009; 6,4 mld nel 2008; 6,8 mld nel 2007; 7,1 mld nel 2006) e i crediti mostrano un elevato tasso di svalutazione, a fronte di debiti certi e in progressivo aumento, che registrano un ammontare superiore ai 6,1 mld di euro (3,9 mld nel 2009).

Si invertono inoltre i sintomi favorevoli individuati nel precedente esercizio nella confermata crescita degli iscritti – peraltro in livelli modesti – che flettono di 4.532 unità, con gli indicati riflessi depressivi sulle contribuzioni, cui si aggiunge la maggiore incidenza della spesa per le pensioni.

Quale duplice conseguente effetto negativo, il rapporto pensioni/iscritti risale da 0,64 a 0,66 e si accentua lo squilibrio prestazioni/contributi da 0,97 a 1,03, che raggiunge e supera il valore unitario del 2006.

In ordine al progressivo peggioramento della gestione il Collegio dei sindaci si è riservato di effettuare un costante monitoraggio sulla evoluzione futura, a tutela degli equilibri di bilancio.

10.7 La gestione dei c.d. "parasubordinati" – per la quale non risulta ancora ricostituito il Comitato amministratore, scaduto dal 7 luglio 2009 – mostra una significativa ripresa dell'avanzo economico, rispetto alla flessione di -0,5 mld di euro del 2009, passando da 7,8 a 8,2 mld di euro, principalmente per effetto di un sensibile rialzo dei contributi.

Si registra, infatti, la seconda inversione nell'andamento delle contribuzioni, che evidenziano – a fronte del calo sia pure lieve di -2 mln di euro nel 2009 – una sensibile risalita, da 6,7 a 8,3 mld di euro (pari a +1.549 mln), collegata peraltro all'aumento dell'imponibile e dell'aliquota (elevata dal 26% al 26,72%, per gli iscritti privi di altra tutela previdenziale obbligatoria).

Scendono ancora gli interessi attivi, già ridotti da 1,863 a 1,495 mld di euro nel 2009, per effetto del taglio dei tassi a favore delle gestioni passive, che ne abbatte l'ammontare a 585 mln di euro, con un minore provento di 912 mln di euro, per la categoria, fruente – tra l'altro – di prestazioni mediamente modeste.

Prosegue la crescita della spesa per le pensioni da 322 a 407 mln di euro, la cui evoluzione nell'ultimo triennio – nel numero, nella tipologia dei trattamenti e nei modesti valori medi – viene esposta nella seguente tabella.

Categoria	Anno 2008		Anno 2009		Anno 2010	
	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)
Vecchiaia	173.317	1.227	194.338	1.451	215.533	1.606
Invalità	910	2.465	1.083	2.680	1.024	2.894
Superstiti	10.256	738	12.829	806	15.458	858
Totale	184.483	1.206	208.250	1.418	232.195	1.564

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

(migliaia di euro)

Prestazione	2008	2009	2010
Degenza ospedaliera	643	585	614
Indennità di malattia	488	362	351
Assegno per il nucleo familiare	20.449	19.943	18.457
Trattamento economico di maternità	35.684	39.170	31.483
Congedo parentale	795	1.969	1.380
Totale	58.059	62.029	52.285

La situazione patrimoniale netta presenta un avanzo di 64,6 mld di euro (56,5 nel 2009), che si approssima a triplicare il valore del 2004 (22,7 mld di euro) e la gestione, avviata nel 1996, si conferma fonte di entrate contributive, in ragione della non ancora raggiunta "maturità", dimostrata dalla differenza tra l'ampio numero degli iscritti pari a 1.709.000 – anche se in calo nell'ultimo biennio (1.808.000 nel 2007) – e quello delle pensioni pari a 232.195 (208.250 nel 2009).

Rimane quindi ancora favorevole il rapporto tra pensioni e iscritti e tra prestazioni e contributi, che sale nel primo caso ancora lentamente e progressivamente da 0,12 a 0,14 (rispetto a 0,07 del 2006) e mantiene nel secondo caso un valore basso e oscillante tra il minimo iniziale di 0,03 nel 2006, al massimo di 0,06 nel 2009, in flessione a 0,05 nel 2010.

10.8 Il bilancio della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS) è preordinato a rappresentare la quota c.d. assistenziale

e quindi non alimentata da contributi delle categorie interessate, ma a carico della fiscalità generale.

Lo Stato ne assicura il pareggio economico, con conseguente corrispondenza di entrate e uscite nell'importo identico di 88,1 mld di euro (87,1 mld nel 2009 e 82,8 mld nel 2008) e lo stato patrimoniale espone un totale a pareggio di 31,1 mld di euro (22,8 mld nel 2009).

I trasferimenti dello Stato - nell'ammontare di 84,1 mld di euro (84,2 mld nel 2009) - si ripartono nei seguenti principali flussi:

- 58,4 mld di euro (58,6 nel 2009) per interventi pensionistici;
- 6,4 mld di euro (5,1 mld nel 2009), per il mantenimento del salario;
- 3,3 mld di euro (3 mld nel 2009) per i trattamenti di sostegno alla famiglia;
- 14,6 mld di euro (15,8 mld nel 2009) per sgravi e altre agevolazioni.

Importi inferiori coprono prestazioni economiche connesse a riduzioni di oneri previdenziali (0,7 mld di euro) e interventi diversi (0,8 mld di euro).

Ne consegue che il bilancio della gestione comprende interventi di natura disomogenea per la cui più dettagliata disamina si rinvia all'apposito capitolo n.8 della precedente relazione del 2008, dedicato ai c.d. "ammortizzatori sociali".

Conviene infatti nuovamente sottolineare che nell'ambito degli oneri pensionistici risultano ricompresi 16,7 mld di euro (16,2 nel 2009) per l'invalidità civile e 3,7 mld di euro (3,5 nel 2009) per pensioni sociali agli ultra sessantacinquenni, da ascrivere totalmente all'assistenza.

Il 3° comma dell'art.37 della legge n.88/1989 stabilisce a carico dello Stato: alla lettera b), le integrazioni per le invalidità pensionabili (legge n.222/1984, art.1), nell'ammontare di 4,4 mld di euro (immutato rispetto al 2009); alla lettera c), una quota parte di ciascuna metà di pensione erogata, rispettivamente, dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalla Gestione lavoratori autonomi, dalla Gestione speciale minatori, per un totale di 16,9 mld di euro (16,1 mld nel 2008); alla lettera e), gli oneri per i pensionamenti anticipati pari a 1,6 mld di euro.

Va inoltre ribadita l'imputazione nel bilancio in esame di somme più propriamente riferibili a interventi di natura previdenziale, come nei casi dei Fondi delle FF.SS. per 4 mld di euro e dei porti di Genova e Trieste per 59 mln di euro (60 mln nel 2009) e degli spedizionieri doganali per 31 mln di euro (32 mln nel 2009).

Risulta pertanto confermata la già segnalata esigenza di una più adeguata specificazione delle poste riferibili all'assistenza e di quelle che appartengono alla previdenza – in coerenza alla rispettiva natura e seguendo il criterio logico derivabile dal metodo contributivo - anche per agevolare la chiarezza e migliorare la comprensione e la lettura del bilancio.

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

L'apporto statale ammonta a 16,7 mld di euro (16,2 mld nel 2009), con un aumento di 0,5 mld di euro, mentre le prestazioni istituzionali ascendono a 16,3 mld di euro, con un incremento di 86 mln di euro.

Nell'ultimo triennio non si arresta la dinamica accrescitiva nel numero dei trattamenti (da oltre 2,5 a oltre 2,7 mln) e della spesa, comprensiva, in base ai dati più aggiornati, di pensioni (3,8 mld di euro) e indennità di accompagnamento (12,8 mld di euro).

Va rilevato che la componente di spesa preponderante, relativa all'indennità di accompagnamento, prescinde dal requisito reddituale.

Spiccano tuttavia, tra le categorie interessate (ricomprensive anche ciechi e sordomuti), i dati degli invalidi civili, saliti numericamente di oltre 75.000 unità (di oltre 123.000 nel 2009), da 2.461.545 a 2.536.574 e, nell'onere complessivo, da 12,2 a 12,6 mld di euro.

10.10 Tra le gestioni di minori dimensioni va segnalato, per le aggravate criticità, il Fondo di previdenza per il Clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, che prosegue l'andamento squilibrato connesso al divario - superiore a tre volte - tra le prestazioni e i contributi.

Il disavanzo si contrae da -96 a -63,4 mln di euro, in parte per minori interessi sui prestiti dalle gestioni attive, ma determina un appesantimento dell'ampio deficit patrimoniale, asceso al notevole importo di 1,813 mld di euro (1,750 mld nel 2009).

Le entrate contributive registrano una lieve limatura (-270 mgl di euro), mantenendo sostanzialmente invariata la modesta quota di circa 31 mln di euro dell'ultimo quadriennio, a fronte di prestazioni istituzionali in costante dilatazione sino al 2009, che segnano una leggera flessione nel 2010 da 99,9 a 99,4 mln di euro.

Rimane sostanzialmente stabile tanto il rapporto pensioni/iscritti (oscillante nell'ultimo quadriennio tra 0,74 e 0,73) quanto il rapporto prestazioni/contributi (in crescita però dal 3,10 del 2006 al 3,19 del 2010) e, in ragione della insufficienza delle entrate, risulta inefficace il requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia, fissato a 68 anni – pur con eccezioni – a decorrere dal 2003.

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

Per il Fondo in esame permangono e si rafforzano i già segnalati fattori di squilibrio gestionale, evidenziati dai ripetuti disavanzi economici e dal crescente divario tra minori contributi e maggiori prestazioni.

Il deficit di esercizio supera di tre volte quello precedente, passando da -37,6 a -131,5 mln di euro, con conseguente caduta del patrimonio netto da quasi 163 a 31,5 mln di euro e quindi con probabile imminente formazione di un valore negativo, in palese violazione del vincolo di legge che impone riserve legali "non inferiori a due annualità delle pensioni, per ciascun anno".

Risultano invertiti anche taluni parziali miglioramenti rilevati nel 2009, come quello della ripresa degli iscritti – superiore alle 13.000 unità nel triennio 2007/2009 – che registrano un forte calo, riducendo il livello a poco più di 12.000 (inferiore al limite minimo del quinquennio) e divaricando il rapporto con le pensioni da 0,45 a 0,51, quale punta più elevata nello stesso quinquennio.

Si conferma comunque fattore di maggiore allarme il sostanziale dimezzamento dei contributi (comprensivi delle quote di partecipazione degli iscritti) nell'ultimo biennio (104 nel 2009 e 105 mln di euro nel 2010), che mostra una brusca inversione di tendenza rispetto al triennio 2006/2008 (in crescita da 169 a 197 mln di euro); il rapporto prestazioni/contributi rispetto al precedente triennio – nel quale era disceso da 1,42 a 1,27 – risale pertanto a 2,29 nel 2009, sino ad un preoccupante 2,61 nel 2010.

Al riguardo conviene ribadire che sebbene l'aliquota di finanziamento superi il livello del FPLD (33% di cui 9,19 a carico del lavoratore) – variando in base alle caratteristiche soggettive (dal 37,70%, di cui 12,78% a carico del lavoratore, sino al 40,82%, di cui 13,808 a carico del lavoratore) – rimangono tuttavia immutati e non

risultano mai rivalutati, i limiti minimi di retribuzione imponibile per ciascuna categoria professionale, stabiliti con D.M. 21 luglio 2000.

Poiché non appaiono favorevoli le prospettive occupazionali generali e soprattutto quelle dello specifico settore, appare di conseguenza indilazionabile l'adozione di misure di riequilibrio o – in alternativa – la valutazione dei presupposti per eventuali soluzioni definitive, quale quella già prospettata in via esemplificativa nei precedenti referti e cioè l'iscrizione in contabilità separata del FPLD, già seguita peraltro per tutti gli altri fondi sostitutivi dell'AGO gestiti dall'INPS.

10.12 La Corte dei conti ha ripetutamente segnalato le criticità del Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo - non rientrante fra i fondi sostitutivi dell'AGO e piuttosto assimilabile ai fondi di solidarietà disciplinati in via generale dalla legge n.662/1996 e dal relativo regolamento di attuazione – che riguarda tutto il personale del relativo comparto e non solo quello navigante.

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

Né è stato ignorato il ravvicinato intervento, dopo circa quattro mesi, di un nuovo provvedimento di urgenza (D.L. 31 gennaio 2005, n.7, convertito nella legge 31 marzo 2005, n.43), che ha stabilito il "cofinanziamento" del Fondo attraverso l'istituzione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco di 1 euro sui biglietti emessi in Italia, con spostamento del carico dalle categorie interessate alla fiscalità generale.

Sono stati tuttavia evidenziati gli effetti distorsivi sulla concorrenza nel settore e, soprattutto, la modifica del funzionamento complessivo del Fondo stesso, nel quale risulta elemento strutturale il costo del biglietto, per un ammontare - nel 2008 - pari all'87% delle entrate (circa 60 mln di euro, di cui quasi 52 mln a titolo di addizionale e

8 mln a titolo di contribuzione dello 0,50%), nell'ambito delle quali non hanno visto l'attivazione i contributi da parte del sistema aeroportuale.

Un ulteriore provvedimento di urgenza (D.L. 28 agosto 2008, n.134, convertito nella legge 27 ottobre 2008, n.166) ha elevato da 1 a 3 euro la predetta addizionale e in parte semplificato le relative modalità di attribuzione al Fondo.

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

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

Va quindi ribadito che una gestione di sostegno, istituita originariamente sullo schema dei fondi di solidarietà e quindi in autofinanziamento, si è tramutata in una singolare gestione - sia pure per effetto di specifici provvedimenti legislativi - pressoché totalmente alimentata da risorse pubbliche, con una quota assolutamente irrilevante di contribuzioni proprie e per di più con perdurante e totale disattivazione delle previste contribuzioni a carico del sistema aeroportuale, di fatto consegnando la relativa disposizione primaria a norma "inutiliter data".

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

Sulla disciplina delle prestazioni va ricordato che il Fondo attribuisce, per una durata pari all'ammortizzatore sociale di riferimento (CIGS, mobilità, solidarietà), una integrazione che assicura un trattamento pari all'80% della retribuzione lorda di riferimento, mentre i "criteri e le modalità di gestione delle prestazioni" - da erogare

nei limiti delle disponibilità e in origine, solo di quelle derivanti dai contributi delle categorie interessate e del sistema aeroportuale – sono stati definiti dagli operatori del trasporto aereo con le organizzazioni sindacali nazionali di categoria, come stabilito dalle norme istitutive.

Il primo regolamento è stato adottato dal Comitato amministratore nel 2006 senza la previsione di limiti di durata del Fondo – prescritta dalla disciplina generale per i fondi di solidarietà e comunque indicata nell'accordo originario - e in assenza di interventi ministeriali, sia sul regolamento stesso, sia nella preventiva fase di nomina del collegio, privo dei rappresentanti dei principali finanziatori e di funzionari ministeriali, da porre a tutela delle preponderanti risorse pubbliche.

A seguito delle osservazioni della Corte, il nuovo progetto di regolamento – oggetto di numerose e differenti versioni proposte in ravvicinate riunioni consecutive e ancora in via di completa definizione – prevede ora la durata del Fondo e allinea la scadenza del Comitato alle norme generali.

In proposito conviene ricordare che l'allora Commissario straordinario dell'INPS ha proposto l'eliminazione del Comitato amministratore, in applicazione dell'art.41 della legge n.449/1997 (sulla ricognizione annuale dei collegi non ritenuti indispensabili), con trasferimento delle competenze al Comitato del Fondo volo, nel quale sono compresi rappresentanti ministeriali, ma il CIV ha ritenuto necessaria una revisione normativa nel quadro di una più ampia rivisitazione degli organi collegiali.

Anche per tale inquadramento, si è quindi posto e rimane aperto, il problema della estensione delle misure legislative di riduzione dei collegi amministrativi, prospettato ai Ministeri vigilanti, in ragione dell'intervenuto successivo rinnovo, che ha lasciata immutata la precedente ampia composizione.

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

Sulle numerose problematiche in emersione e in particolare sull'assoggettabilità a contribuzione del trattamento dei dirigenti, l'INPS ha interessato il Ministero vigilante, dal quale si attende una risposta definitiva – anche, ove ritenuto necessario, con la promozione di iniziative legislative di modifica – ma la Corte deve comunque ribadire l'esigenza che l'ormai pressoché totale finanziamento pubblico rende

indispensabile la presenza di rappresentanti ministeriali nell'apposito Comitato amministratore.

I dati del bilancio 2010 evidenziano, infatti, un ulteriore aumento delle entrate, ma sempre di derivazione dall'addizionale, mentre continua a flettere l'autofinanziamento, ancora privo dei previsti apporti del sistema aeroportuale.

I contributi, in lieve calo rispetto ai precedenti 6 mln di euro (-274 mg), sono sopravanzati dalle comparativamente imponenti addizionali, che salgono da 178 a 182 mln di euro, consentendo di fronteggiare l'ampio livello delle prestazioni, anche se in transitoria diminuzione da 160 a 157,7 mln di euro e di chiudere con un maggiore avanzo di 31,4 mln di euro (27,3 mln nel 2009), che porta il netto patrimoniale da circa 130 alla ragguardevole cifra di oltre 161 mln di euro, accumulata pressoché integralmente con risorse pubbliche.

10.13 Sempre nell'ambito dei Fondi di solidarietà - che impongono una rinnovata particolare attenzione, soprattutto da parte del Ministero del lavoro, per le criticità in progressiva emersione - va nuovamente sottolineata 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, istituito presso il Ministero dei trasporti mediante accordo tra le parti sociali nel 1998 e recepito con decreto del medesimo Ministero in pari data, ha visto - con successivo provvedimento dello stesso Ministero nel 1999 - la costituzione del Comitato amministratore, composto da esponenti delle organizzazioni sindacali e del Gruppo FS, in assenza peraltro di rappresentanti ministeriali e rimasto inattivo sin dalla prima istituzione per oltre un decennio, senza erogare le prestazioni, ma accantonando le contribuzioni, sospese comunque dal 2005.

Con ulteriore accordo sindacale del maggio 2009, recepito con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è stato poi previsto il trasferimento del Fondo presso l'INPS, che ha interpellato al riguardo il Ministero del lavoro, il quale ha ritenuto possibile 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 la erogazione delle prestazioni.

L'INPS ha pertanto stipulato una mera convenzione di servizio, con conseguente mancata inclusione nel proprio bilancio della gestione del Fondo, rimasto per molteplici aspetti al di fuori della apposita normativa generale dettata nella specifica materia e comunque privo di rappresentanti ministeriali nel Comitato amministratore.

In proposito deve ribadirsi che la scelta attuativa presenta spiccate anomalie, sia per la costituzione di uno strumento che appartiene agli istituti propri della previdenza cui rimane estraneo, sia per i riflessi operativi di coinvolgimento solo parziale dell'INPS, sia e, soprattutto, per il richiamo espresso negli atti costitutivi del Fondo alla normativa generale, che rimarrebbe in gran parte disapplicata, principalmente 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 delle gestioni in esame, va nuovamente evidenziata la vicenda del Fondo di solidarietà per il personale già dipendente da imprese in liquidazione coatta amministrativa, del quale il referto del 2008 aveva evidenziato, sia la inesistenza della risposta ministeriale alla richiesta del Comitato amministratore di una proroga oltre la scadenza settennale del 31 dicembre 2007, sia la mancata attivazione delle prescritte misure di liquidazione da parte dello stesso Comitato oppure – 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, e ha subito una ulteriore proroga fino al 2011, ampliando la possibilità di fruire le prestazioni, ma i dati di bilancio evidenziano aliquote contributive per circa 25 mgl di euro (5 mgl nel 2009) – peraltro per erogazioni riferibili ad anni anteriori – mentre rimane ferma la 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 da una prima erogazione di prestazioni, ma nella modesta cifra di 175 mgl di euro e dalla presenza di spese di amministrazione per 57 mgl di euro (50 mgl nel 2009), oltre che da proventi per prestiti alle gestioni passive di 39 mgl di euro.

Il disavanzo economico di -158 mgl di euro (+57.000 mgl nel 2009) e, soprattutto, il patrimonio netto di quasi 3,8 mln di euro (oltre 3,9 mln nel 2009) – a fronte di un attivo costituito da crediti verso le gestioni passive - inducono a segnalare nuovamente l'urgenza dell'attivazione delle prescritte procedure di liquidazione, ai fini della successiva confluenza nel FPLD, anche per evitare che parte cospicua delle risorse continui ad essere impiegata per oneri di amministrazione.

Il Decreto ministeriale 21 gennaio 2011, n.33 ha istituito il "Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale delle imprese assicuratrici", per il quale è prevista una durata decennale e, all'atto della cessazione, la devoluzione alla gestione previdenziale obbligatoria di appartenenza.

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.

Conviene nuovamente rammentare che, 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 - con cadenza mensile 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, con conseguente assoggettamento delle prestazioni al principio di automaticità.

Le entrate contributive ammontano a 5,4 mld di euro (5,6 mld nel 2009), mentre le prestazioni (per liquidazioni e anticipazioni del TFR) superano l'importo di 1,6 mld di euro (1,2 mld nel 2009), cui si aggiungono circa 3,7 mld di euro (4,5 mld nel 2009) di trasferimenti passivi allo Stato e ambedue i flussi (in ingresso e in uscita) influenzano, per importi corrispondenti – pur se solo parzialmente bilancianti - i saldi del rendiconto generale dell'INPS, come già segnalato nei precedenti referti.

Al 31 dicembre 2010, il totale delle somme trasferite allo Stato – a partire dall'istituzione del Fondo - ascende alla notevole cifra di 15,86 mld di euro (rilevazione effettuata sul sistema RGS-Cdc in data 2 febbraio 2011) e si traduce sostanzialmente in un crescente debito a carico delle finanze pubbliche per fronteggiare le future prestazioni, senza corrispondente copertura.

A tale effetto negativo si aggiunge l'utilizzo da parte dello Stato di gran parte delle risorse ad esso trasferite per finalità divergenti da quelle originarie, preordinate ad investimenti per lo sviluppo economico.

In proposito la Corte ha ripetutamente sottolineato i predetti profili di negatività - da ultimo segnalati nelle delibere della Sezione centrale del controllo sulla gestione

delle Amministrazioni dello Stato n.2 del 2010 e n.1 del 2011, nelle quali l'operazione viene assimilata ad una sorta di "esproprio senza indennizzo" - che corroborano le ricorrenti proposte di ritorno all'originario ruolo di autofinanziamento delle imprese.

Il bilancio economico del Fondo chiude in pareggio e così pure la situazione patrimoniale, che conferma un saldo del conto, per credito con l'INPS, di 0,9 mld di euro e un fondo accantonamento, per somme TFR da utilizzare negli esercizi futuri, di 1,9 mld di euro.

10.15 In collegamento e di seguito al precedente paragrafo, richiede nuovamente una trattazione specifica anche il secondo Fondo originato dalla finanziaria 2007, denominato "FONDINPS", che costituisce una forma pensionistica complementare residuale, decorrente dal 1° luglio 2007 e istituita presso l'INPS, ma dallo stesso Istituto non amministrata e non inclusa nel suo bilancio generale, in quanto dotata di separatezza patrimoniale, amministrativa e contabile, oltre che di autonomia regolamentare e sottoposta alla vigilanza dell'apposita Commissione (COVIP).

I 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 disciplinato 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 - e inoltre 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 e presso un ente pubblico e alla sostanziale obbligatorietà della contribuzione 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, annesso a quello generale dell'INPS.

Lo stesso regolamento ha altresì attribuito il controllo interno ai sette sindaci del medesimo Istituto - presso il quale il Fondo in esame risulta costituito per legge - ma

il Comitato amministratore ha ritenuto di dover escludere i compiti di revisione contabile, che sono stati affidati a una società specializzata nel settore, in applicazione della generale normativa secondaria sui Fondi, considerata prevalente sulle disposizioni primarie speciali che legittimano i sindaci dello stesso Istituto alla revisione legale dei conti.

In effetti si è determinata una sorta di cooptazione del collegio sindacale dell'Ente, presso il quale il Fondo è stato istituito, ma disapplicando la normativa primaria sulle attribuzioni allo stesso conferite.

Ne sono derivati una composizione pletrica e differenziata del predetto collegio, rispetto a quella degli altri fondi e maggiori costi per lo svolgimento della revisione legale dei conti, che poteva essere assicurata senza oneri ove effettuata dai Sindaci dell'INPS.

I precedenti referti hanno sottolineato – oltre ai ritardi nella nomina del Comitato amministratore 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 fino a tutto il 2009.

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

Sono conseguite notevoli difficoltà di coordinamento, aggravate dall'assenza di una struttura organizzativa – pur minimale – propria del Fondo, che ha indotto il ricorso incongruo prima allo strumento dello "stage", per fornire una sola unità di supporto al Responsabile del Fondo stesso e, successivamente, all'impiego dell'ultimo stagista, assunto dalla SISPI e utilizzato in posizione di distacco essenzialmente per il funzionamento degli organi.

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.

Il mancato investimento di una cospicua parte delle liquidità, disponibili sul conto bancario, ha prodotto 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), può dirsi solo dal 2011 avviata l'entrata a regime del Fondo, che rimane tuttavia ancora da completare, tra l'altro, nei profili organizzativi e da integrare nello stesso assetto degli organi, oramai a distanza di oltre quattro 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.