

Il bilancio 2010 chiude con un attivo netto destinato all'investimento di 34 mln di euro (21,8 mln nel 2009), con spese di gestione salite a 177,3 mgli di euro (168 mgli nel 2009), che hanno portato a un difficile pareggio della specifica area del conto economico.

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

Nonostante le reiterate sollecitazioni del magistrato della Corte, non risulta inoltre predisposto un adeguato budget per il 2011, né effettuata la specifica analisi sulle prospettive e sulla sostenibilità del Fondo, che segnala gli iscritti al 31 dicembre 2010 nel numero di 41.137 (36.430 nel 2009), comprendendovi peraltro oltre la metà di soggetti con uno o due versamenti nell'anno, trattandosi essenzialmente di dipendenti da società di somministrazione di lavoro temporaneo.

Le prospettive del Fondo vanno comunque principalmente valutate alla luce della recente attivazione del fondo per i lavoratori interinali ("FONTEMP"), che potrebbe assorbire la quasi totalità della platea degli iscritti a Fondinps, con impossibilità di fronteggiare gli stessi oneri correnti di gestione.

In più è oramai vicina la scadenza del primo mandato del Comitato amministratore del Fondo, per il quale potrebbe porsi la problematica sulla riduzione della attuale composizione collegiale, in applicazione delle misure legislative sulla razionalizzazione degli apparati e il contenimento delle spese.

Conserva quindi piena attualità e anzi assume maggiore valenza l'osservazione, formulata nei precedenti referti della Corte, sull'esigenza di pervenire a una decisione definitiva, che risponda alle linee di riforma del settore, orientate alla aggregazione dei Fondi minori, per il conseguimento di molteplici effetti positivi: omogeneizzazione delle prestazioni e degli investimenti; riduzione dei costi per gli aderenti, agevolata dalla ottimizzazione delle economie di scala; costituzione di una massa critica più idonea a strategie di medio e lungo periodo; una più efficace azione di controllo e accertamento da parte degli organi di vigilanza e una migliore comunicazione.

Nella direzione indicata si è collocata l'iniziativa del Ministero dell'economia (nota del 20 aprile 2010), nei confronti dei Ministeri interessati, per sollecitare specifiche misure, anche in forma di proposte di modifica normativa, peraltro rimaste prive di esito, che la Corte rassegna nuovamente all'attenzione del Parlamento.

11 – Le risultanze della gestione generale

11.1 In base all'art.20 della legge n. 88/1989, la gestione finanziaria e patrimoniale è unica e unico è il bilancio, che rappresenta le complessive attività svolte e tutte le gestioni previdenziali e assistenziali amministrare dall'Istituto, per le quali viene tuttavia mantenuta autonomia economico-patrimoniale.

I bilanci includono pertanto, in un documento unitario, l'intera gestione dell'Ente, esposta anche nei profili finanziari, mentre gli schemi di ciascuna delle 40 gestioni amministrare sono redatti solo in termini economico-patrimoniali.

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

Sempre per effetto delle specifiche norme primarie, vengono altresì redatti un conto economico generale e uno stato patrimoniale, al netto degli interventi assistenziali, ai fini della loro separazione da quelli previdenziali e quindi allo scopo di rappresentare una prima sommaria distinzione fra le rispettive aree.

I predetti elaborati escludono peraltro le sole gestioni relative rispettivamente agli interventi assistenziali (GIAS) e a quelli per gli invalidi civili e prescindono dall'analisi sulla effettiva natura delle componenti analoghe incluse nelle altre gestioni in modo indifferenziato, con conseguente impossibilità di una chiara identificazione.

In proposito, per una sperimentazione di più compiuta imputazione - per natura - delle voci di entrata e uscita relative agli "ammortizzatori sociali", si fa rinvio alla precedente relazione sull'esercizio 2008 (cap.8).

Rimane tuttavia ferma l'esigenza – ribadita più volte anche dal CIV - di ulteriori modifiche normative che consentano una migliore esposizione e lettura del bilancio e comunque, da parte dell'Istituto, di una parallela ulteriore rappresentazione dei dati, attraverso la definitiva attuazione delle più volte preannunciate misure di implementazione del sistema di contabilità analitica, da utilizzare anche per tale specifica finalità.

Sempre con riguardo alle modalità di rappresentazione in bilancio delle singole gestioni, conviene nuovamente sottolineare gli effetti distorsivi derivanti dalla movimentazione del "Fondo di tesoreria" - gestito dall'INPS per conto dello Stato e riguardante il TFR delle imprese con almeno 50 dipendenti non optanti per la previdenza complementare - che incrementa il totale delle entrate e uscite, tanto di

parte corrente quanto in conto capitale e il cui bilanciamento incompleto influenza, sia pure in misura ridotta, anche i saldi generali.

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

Rimane inoltre ancora da perfezionare la chiusura dei rapporti con l'INAIL, per le partite dell'ex SCAU soppresso dal lontano 1995, mentre altri ritardi si prospettano nella definizione dei rapporti conseguenti all'incorporazione nel 2010 dell'ex Ipost, per effetto della mancata tempestiva emanazione dei prescritti decreti interministeriali.

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

In tema di adempimenti di bilancio, deve peraltro nuovamente sottolinearsi la perdurante inosservanza, sia delle norme del regolamento interno sulle verifiche attuariali almeno triennali, sia di quelle sui corrispondenti documenti sintetici di aggiornamento da redigere annualmente.

In merito soprattutto al primo adempimento e con riferimento alla determina commissariale 30 dicembre 2009, che ha stabilito la effettuazione della verifica tecnico/attuariale delle gestioni amministrative dall'INPS e la conseguente redazione dei bilanci tecnici, va pertanto ribadita la sollecitazione, fatta propria anche dal Collegio dei sindaci, per una oramai indifferibile esecuzione, unitamente alla sottolineata priorità per il FPLD, in ragione della sua rilevanza e incidenza determinante sui conti generali dell'Istituto.

Con riguardo all'impostazione degli schemi di bilancio in termini finanziari, conviene nuovamente evidenziare che la riduzione da 8 a 6 delle unità previsionali di base (UPB) rende meno agevole la lettura e l'analisi delle dimensioni e della natura dei flussi pertinenti i centri di responsabilità di primo livello, che vedono l'accorpamento in una sola UPB (residuale) della sommatoria delle movimentazioni di ben 7 Direzioni centrali, tra le quali quella preposta alle rilevanti e delicate competenze di tenuta dei

conti dell'Istituto (e centro di imputazione dei massicci trasferimenti statali), oltre alle 15 Direzioni regionali, parimenti di primo livello.

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

Con riguardo all'applicazione sperimentale e transitoria di uno schema aggiuntivo di bilancio per missioni e programmi - secondo le classificazioni economiche e funzionali adottate a livello europeo (SEC 95) - va nuovamente segnalato che il documento corrisponde solo parzialmente alle principali strutture organizzative e alle più importanti funzioni e attività dell'Istituto.

Un approfondimento specifico, in precedenza già richiamato, si rende pertanto indispensabile nell'ambito delle modifiche per la revisione del regolamento contabile interno - e delle connesse disposizioni del regolamento di organizzazione - che andrà adeguato anche alle innovazioni recate, sia dalla recente disciplina di riforma della contabilità pubblica e del bilancio dello Stato (legge n.196/2009), nella quale è stabilita, tra l'altro, l'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti del settore pubblico, sia dal d.lgs. n.91/2011, in cui è prevista la revisione del D.P.R. n.97/2003.

In proposito vanno altresì rammentate le condivisibili indicazioni del CIV - contenute nella relazione programmatica per gli anni 2011-2013, approvata il 28 luglio 2010 - che sottolineano l'esigenza di rafforzare l'armonizzazione del bilancio con quello delle altre pubbliche amministrazioni, perseguendo: una visione complessiva della finanza pubblica e, nel contempo, la rendicontazione della sostenibilità del sistema previdenziale nei confronti di tutti i finanziatori; una più significativa riforma del bilancio, delle procedure di formazione e della rappresentazione delle missioni dell'Istituto; il compiuto utilizzo della contabilità economico-analitica, che rappresenti i costi per processo/attività e per prodotto/servizio, quelli imputabili alle singoli gestioni amministrative e le relative variazioni e quindi applichi modalità adeguate a consentire una effettiva valutazione dei risparmi ottenuti nella attuazione dei compiti istituzionali.

11.2 Dall'analisi dell'iter procedimentale, emerge il rispetto delle scadenze per il bilancio preventivo 2010, con la predisposizione definita dal Commissario straordinario nel mese di settembre 2009, cui è seguita l'approvazione entro il

prescritto termine del mese di novembre da parte del CIV, contenendo di conseguenza le limitazioni imposte dall'esercizio provvisorio al normale andamento gestionale.

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

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

11.3 Le risultanze delle previsioni iniziali si compendiano nei valori di seguito riportati, che evidenziano una pressoché generalizzata riduzione dei saldi di esercizio, condizionati soprattutto dal contenimento degli apporti statali.

Previsioni iniziali

(milioni di euro)

	2009	2010
Risultato finanziario di competenza complessivo	10.443	4.145
Anticipazione di cassa dello Stato	3.246	3.171
Apporti complessivi dello Stato (in termini di competenza)	82.400	83.730
Apporti complessivi dello Stato (in termini di cassa)	75.928	85.466
Avanzo di amministrazione	60.008	61.259
Risultato economico di esercizio	8.723	2.873
Netto patrimoniale	52.249	48.145

Nel corso dell'esercizio hanno registrato ritardi sia l'assestamento sia la successiva nota di variazione, rispettivamente approvati il 12 ottobre e il 28 dicembre 2010.

I dati delle previsioni assestate vengono riportati nella seguente tabella.

Previsioni assestate

(milioni di euro)

	2009	2010
Risultato finanziario di competenza complessivo	7.961	706
Anticipazione di cassa dello Stato	2.331	2.498
Apporti complessivi dello Stato (in termini di competenza)	83.036	88.599
Apporti complessivi dello Stato (in termini di cassa)	82.721	93.353
Avanzo di amministrazione	57.114	56.006
Risultato economico di esercizio	5.956	- 3.782
Netto patrimoniale	45.272	38.737

Così come nel precedente esercizio, per effetto soprattutto della crisi economica, le previsioni assestate peggiorano notevolmente quelle iniziali più favorevoli, ma non trovano riscontro nei dati di consuntivo, nel quale subiscono una sensibile attenuazione.

Nell'assestato del 2010 risulta in particolare una sovrastima dei trasferimenti statali in entrata e delle prestazioni istituzionali in uscita, che appesantisce le corrispondenti previsioni e quindi le risultanze intermedie rispetto a quelle finali.

In occasione dell'assestato 2011, sono state richieste precisazioni sui principali fattori a fondamento delle stime, che verranno fornite stabilmente per i bilanci di previsione e le relative variazioni.

11.4 Il progetto di conto consuntivo 2010 è stato predisposto dal Presidente l'11 luglio 2011 - nell'esercizio dei poteri devoluti dal soppresso CdA - con un ritardo di circa un mese rispetto alla scadenza stabilita; il documento ha peraltro conseguito l'approvazione da parte del CIV il 28 luglio successivo e quindi entro il termine prescritto del 31 dello stesso mese.

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

I principali dati del consuntivo 2010 – posti in raffronto con quelli dei precedenti esercizi, a partire dal 2007 – trovano esposizione nella seguente tabella.

Andamento della gestione generale

(milioni di euro)

Aggregati	2007	2008	2009	2010
Avanzo/disavanzo finanziario	9.282	13.494	5.324	1.664
di parte corrente	9.966	13.901	3.316	1.965
in c/capitale	-684	-407	2.008	-301
Avanzo di amministrazione	38.290	49.153	55.300	59.535
Risultato economico	6.918	6.858	3.203	-1.374
Patrimonio netto	32.458	39.316	*42.519	43.558
Apporti complessivi dello Stato**	75.888	79.180	84.199	84.145
Riscossioni***	169.699	182.771	189.749	186.996
Pagamenti	240.933	253.855	271.639	275.966
Apporti complessivi dello Stato ****	75.928	78.859	81.524	76.890
per trasferimenti	74.802	76.773	79.210	75.585
per anticipazioni	1.126	2.086	2.314	1.305
Entrate contributive	136.967	147.666	145.031	147.647
Prestazioni istituzionali	189.407	198.003	209.169	215.533

(*) al netto di IPOST

(**) in termini finanziari di competenza

(***) al netto degli apporti complessivi dello Stato

(****) in termini finanziari di cassa

Il deterioramento ulteriore dei dati nel 2010 è da ascrivere agli andamenti dei principali aggregati di parte corrente, che mostrano l'aumento più che doppio delle uscite per prestazioni rispetto a quello delle entrate per contribuzioni, ma soprattutto il già rilevato arresto della pregressa dinamica accrescitiva dei trasferimenti, che riduce il ruolo della componente più importante per l'equilibrio dei conti dell'Istituto.

Ne è derivata una caduta dell'avanzo finanziario di competenza da 5,3 a 1,7 mld di euro (pari a -3,7 mld di euro), che si accompagna al primo risultato economico negativo a partire dal 1999, il cui ammontare di -1,4 mld euro peggiora di 4,6 mld il saldo positivo del 2009.

La tendenziale flessione degli apporti statali – indispensabili ad assicurare i crescenti fabbisogni annuali – ha indotto il ricorso ad un massiccio impiego delle

disponibilità liquide che potrebbe esporre, nel medio periodo e ove dovesse proseguire con lo stesso ritmo, a rischi di correntezza la stessa erogazione delle prestazioni.

Il patrimonio netto vede ancora un incremento di oltre 1 mld di euro, ma solo per effetto dell'inclusione dell'avanzo ex Ipost, incorporato nell'INPS nel 2010, al netto del quale si sarebbe verificata una diminuzione corrispondente al risultato economico negativo dell'esercizio.

L'avanzo di amministrazione conferma una progressione rallentata, pur mantenendo valori molto elevati (59,5 mld di euro), per la crescente incidenza dei residui attivi che si dilatano sino alla mole ingente di 102,8 mld di euro, soggetti peraltro ad elevati tassi di svalutazione e a massicci annullamenti annuali.

Per la compiuta valutazione dei dati di bilancio e del loro andamento si rende peraltro indispensabile la contestuale analisi, sia dei risultati delle gestioni amministrative - trattate nel capitolo 10 cui si rinvia e che ne costituiscono la parte preponderante - sia degli effetti delle compensazioni interne, che sono alla base dei saldi generali ancora in sostanziale equilibrio, i quali continuano a poggiare sui cospicui avanzi della gestione dei "parasubordinati" e di quella delle prestazioni temporanee, oltre che sui già segnalati apporti dello Stato, ancora vicini ad un terzo delle entrate, al netto delle partite di giro.

Le evidenziate tendenze peggiorative del quadro complessivo risultano in grave appesantimento nelle proiezioni assestate del 2011, che rispecchiano la situazione più aggiornata dei conti dell'Istituto, espressa da una perdita di esercizio superiore a 2,9 mld di euro e quindi più che doppia rispetto a quella del 2010.

11.5 La gestione finanziaria di competenza evidenzia accertamenti per 279,1 mld di euro (in calo rispetto ai 281,5 mld del 2009) e impegni per 277,4 mld di euro (in risalita rispetto ai 276,2 mld del 2009) - al lordo di 36,1 mld di euro di partite di giro - con un saldo totale di 1,7 mld di euro (a fronte dei 5,3 mld del 2009), che prosegue il ciclo peggiorativo iniziato nell'anno precedente, portandosi ad un livello inferiore al 2006.

In particolare, si registra una flessione delle entrate totali di 2,4 mld di euro, vicina al -1%, cui si contrappone un aumento delle uscite di 1,2 mld di euro, prossimo al +0,5%, ma risulta determinante soprattutto l'incremento degli interventi diversi pari a 3,7 mld di euro, che sopravanza e annulla la promettente ripresa delle contribuzioni di oltre 2,6 mld di euro, segnando un differenziale negativo di 1,1 mld di euro.

Nella seguente tabella vengono riportati gli aggregati e i saldi più significativi della gestione in esame.

GESTIONE FINANZIARIA DI COMPETENZA

(milioni di euro)

		2009	2010	Variazion e Assoluta	Variazione %
Tit. 1	Entrate correnti	233.648	236.061	2.413	1,0
	1 Entrate contributive	145.031	147.647	2.616	1,8
	2 Entrate derivanti da trasferimenti correnti	84.890	84.824	-66	-0,1
	3 Altre entrate	3.727	3.590	-137	-3,7
Tit. 2	Entrate in conto capitale	12.700	6.994	-5.706	-44,9
	1 Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	10.235	5.637	-4.598	-44,9
	3 Accensione di prestiti	2.465	1.357	-1.108	-44,9
	Anticipazioni della Tesoreria dello Stato	0	0	0	0,0
	Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	2.314	1.305	-1.009	-44%
	Altre accensioni di prestiti	151	52	-99	-65,6
Tit. 4	Partite di giro	35.185	36.057	872	2,5
	Totale delle entrate	281.533	279.112	-2.421	-0,9
Tit. 1	Uscite correnti	230.332	234.096	3.764	1,6
	1 Funzionamento	2.986	3.013	27	0,9
	2 Interventi diversi	227.054 (a)	230.780 (b)	3.726	1,6
	4 Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	292	303	11	3,8
Tit. 2	Uscite in conto capitale	10.692	7.295	-3.397	-31,8
	1 Investimenti	8.364	5.984	-2.380	-28,5
	2 Oneri comuni	2.328	1.311	-1.017	-43,7
	Rimborso anticipazioni della Tesoreria dello Stato	0	0	0	0,0
	Rimborso anticipazioni dello Stato	2.314	1.305	-1.009	-44%
	Estinzione di altri debiti	14	6	-8	-57,1
Tit. 4	Partite di giro	35.185	36.057	872	2,5
	Totale delle uscite	276.209	277.448	1.239	0,4
	Saldo di parte corrente	3.316	1.965	-1.351	-40,7
	Saldo in conto capitale	2.008	-301	-2.309
	Saldo partite di giro	0	0	0	0,0
	Saldo complessivo	5.324	1.664	-3.660	-68,7

a) di cui 209.169 mln di euro per prestazioni istituzionali

b) di cui 215.533 mln di euro per prestazioni istituzionali

In termini assoluti e di incidenza, continua a predominare l'aggregato di parte corrente e il relativo saldo si rispecchia pienamente su quello complessivo, concorrendo con un importo di quasi 2 mld di euro, che compensa il differenziale negativo della componente in conto capitale.

Subiscono inoltre un'ulteriore riduzione le partite in conto capitale, che erano state interessate nel 2009 da un'entrata straordinaria di 2,5 mld di euro – e quindi da un apporto positivo al saldo finale di 2 mld di euro – imputabile al prelievo dalla

Tesoreria centrale dello Stato di fondi depositati derivanti dalle pregresse cessioni di immobili alla SCIP e al FIP.

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

Va pertanto ribadito l'auspicio di una modifica - anche sul piano normativo - che eviti appesantimenti del conto finanziario, per impegni privi di presupposti certi e il conto patrimoniale, per debiti (ormai prossimi ai 21 mld di euro), il cui accumulo ne ha visto in passato il ripiano, con accollo a carico dello Stato (art.35, della legge 448/1988), nell'ingente importo di 121.630 mld di lire (pari a 62,8 mld di euro).

Sempre nell'ambito delle partite in conto capitale conviene evidenziare nuovamente nel presente referto che, in assenza di una più adeguata rappresentazione nel bilancio generale, la gestione del Fondo di tesoreria per l'erogazione ai lavoratori dipendenti privati dei trattamenti di fine rapporto continua a gonfiare artificiosamente le risultanze finali dell'aggregato, nel quale vengono esposte le complessive movimentazioni con la Tesoreria dello Stato sostanzialmente assimilabili ad operazioni di giroconto.

11.5.1 A differenza dell'esercizio precedente, l'aumento delle entrate correnti è imputabile quasi esclusivamente alla già evidenziata risalita dei contributi, che segnano un progresso di quasi 2 punti percentuali, riportandosi al livello del 2008, non ancora pienamente influenzato dalla crisi globale.

La ripresa contributiva - per la quale si rinvia all'apposito capitolo di dettaglio (n.6) - appare generalizzata e deriva principalmente dal maggiore apporto del lavoro autonomo (+0,8 mld di euro), dalle nuove somme in precedenza spettanti all'ex Ipost (+0,7 mld di euro) e dal lavoro dipendente mediante denunce aziendali (+0,6 mld di euro).

Va tuttavia rammentato che sempre nella stessa voce dei contributi vengono altresì indistintamente inclusi gli importi del TFR relativi al Fondo tesoreria, che accrescono le entrate correnti - e quelle totali - di circa 5,4 mld di euro.

Diminuisce di 54 mln di euro l'ammontare dei trasferimenti correnti dallo Stato, ma conserva l'ampio valore superiore a 84,1 mld di euro, che corrisponde ad oltre la metà delle contribuzioni proprie dell'Istituto, mantenendosi fattore fondamentale per l'equilibrio di parte corrente e dei conti complessivi.

Continuano invece a rivestire un ruolo marginale le "Altre entrate", che rappresentano circa il 2% delle contribuzioni e diminuiscono soprattutto per effetto dei minori redditi e proventi patrimoniali.

Nell'ambito della stessa voce va segnalato l'aumento delle poste correttive e compensative di spese correnti, che salgono leggermente (+17 mln di euro), grazie al recupero delle prestazioni a sostegno del reddito (+54 mln di euro), mentre si riduce il parallelo recupero delle prestazioni pensionistiche indebite (-30 mln di euro, a fronte dei +346 del 2009).

La consistenza della cifra totale dei predetti recuperi, che permane sostanzialmente al livello elevato di 2.128 mln di euro (2.158 nel 2009), induce a rinnovare la raccomandazione, pur nel riconoscimento dei progressi conseguiti, ad una intensificazione nello sforzo di contenimento di un fenomeno negativo - sia per l'Ente, sia per i destinatari delle misure stesse - provvedendo alla compiuta attuazione dello specifico disposto normativo (art.20, comma 12, della legge n.133 del 2008), già richiamato dalla Corte dei conti nella precedente relazione e rafforzando le misure sollecitatorie per una tempestiva trasmissione telematica da parte dei Comuni, delle variazioni anagrafiche.

Componente sempre più modesta delle "Altre entrate" è la categoria della vendita di beni e della prestazione di servizi, ridimensionata da 69 a 66mln di euro (84 nel 2008), peraltro nei soli accertamenti, mentre crescono i corrispondenti residui - passando da 162 a 192 mln di euro - quale sintomo di maggiori difficoltà nelle riscossioni.

In particolare, gli aumenti dei rimborsi spese relativi alla riscossione dei contributi (+0,35 mln di euro) e per l'erogazione di prestazioni pensionistiche (+0,75 mln di euro) risultano del tutto insufficienti a compensare i minori importi relativi, sia ai corrispettivi per l'attività di gestione e vendita immobili ceduti alla SCIP (-2 mln di euro), sia ai proventi derivanti dall'attività di rimborso spese per visite di controllo (-1,1 mln di euro), sia a quelli derivanti dall'attività di gestione e di riscossione dei crediti contributivi ceduti (-1,4 mln di euro).

Ulteriore componente caratteristica delle "Altre entrate" è costituita dalla categoria dei redditi e proventi patrimoniali, che continuano a registrare valori in decremento - da 218 mln di euro del 2008 a 62 mln di euro del 2010 - riconducibili ai minori interessi sui fondi presso la Tesoreria centrale dello Stato a seguito della cessione degli immobili alla SCIP (-88 mln di euro).

11.5.2 L'altro principale aggregato che incide sul saldo della gestione finanziaria di parte corrente è rappresentato dalle uscite, nel cui ambito le prestazioni istituzionali

– per le quali si fa rinvio all'apposito capitolo n.7 - assumono un peso sempre più rilevante, sia in termini assoluti, che relativi.

Analogo rinvio viene fatto ai capitoli nn. 2 e 5, rispettivamente per le spese degli organi e del personale, mentre un'analisi specifica meritano gli oneri correnti di funzionamento, anche se costituiscono poco più di un punto percentuale dell'intero aggregato.

Pur rallentando la loro dinamica accrescitiva, le spese correnti di funzionamento salgono da 2.986 a 3.013 mln di euro, con un aumento di 27 mln di euro (+89 mln nel 2009); con l'aggiunta della quota in conto capitale l'ammontare raggiunge i 4.008 mln di euro (a fronte dei 4.004 del 2009), che registra una diminuzione della parte obbligatoria, ma un incremento di quella discrezionale.

L'analisi per categoria mostra la maggiore crescita delle uscite discrezionali per l'acquisto di beni di consumo e servizi (+51,5 mln di euro) e la riduzione più significativa per le uscite non classificabili in altre voci; nell'ambito delle seconde vanno segnalati gli oneri legali per il recupero dei crediti contributivi e delle prestazioni, che scendono da 271 a 249 mln di euro.

Le misure di contenimento delle voci di uscita non obbligatorie hanno interessato anche il 2010 e si sono concretizzate nell'attuazione delle disposizioni previste dalle leggi finanziarie per il 2006 e 2008 e dalla legge 6 agosto 2008, n°133.

Sulla base delle verifiche effettuate dal Collegio dei sindaci, le spese soggette a vincolo rientrano nei limiti stabiliti e risultano effettuati i prescritti riversamenti al bilancio dello Stato, fatta eccezione per le spese postali e telefoniche, il cui aumento viene imputato alle accresciute esigenze informative derivanti dai compiti aggiuntivi assegnati all'Istituto e agli obblighi contrattuali in essere.

Una specifica annotazione richiedono ancora i tetti percentuali di riduzione previsti per la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, per i quali, l'assenza di auspicabili direttive ministeriali comuni ha indotto – a quel che risulta – l'individuazione di parametri non uniformi, riferiti ai valori catastali o a quelli di mercato.

La scelta dei secondi da parte dell'INPS – basata sul criterio del valore corrente indicato, secondo l'Istituto, dall'Agenzia del Demanio per gli immobili statali – determina l'elevazione del limite corrispondente e, di fatto, porta all'azzeramento dei potenziali rimborsi da versare al bilancio dello Stato.

11.5.3 Nell'ambito degli oneri di funzionamento, le spese per l'acquisto di beni di consumo e servizi rallentano il pregresso trend di crescita costante, portando gli impegni complessivi a 1.400 mln di euro (+2,4%; +33 mln di euro), a fronte dei 1.367 del 2009 (+13,8%; +166 mln di euro).

L'incremento, inferiore a quello fatto registrare nel 2009, è tuttavia da attribuire principalmente – come già in precedenza segnalato – alle spese aventi natura discrezionale, che salgono da 355 a 406 mln di euro, mentre si contrae la quota obbligatoria da 1.011 a 993 mln di euro.

Particolare rilevanza assumono la dinamica degli impegni dei tre seguenti capitoli – che fanno registrare in valore assoluto gli aumenti più rilevanti – e il sistematico incremento del primo di essi, nell'arco di un quinquennio:

- 1) i servizi di trasmissione dei dati forniti dalla rete unitaria per la pubblica amministrazione iscritti nel capitolo 5U1104055, che evidenzia importi per 184 mln di euro, con una maggiore somma di 35 mln di euro. Il capitolo già nel 2009 era incrementato dell'85%, portando così la variazione dal 2006 al 2010 da 21 a 184 mln di euro (+776%);
- 2) le spese per la fornitura di prestazione lavoro temporaneo esposte nel capitolo 5U1104053, il cui ammontare passa da 9 a 29 mln di euro (+222%; +20 mln di euro);
- 3) le spese postali e telefoniche, ricomprese nel capitolo 5U1104011, il cui importo passa da 60 a 71 mln di euro (+19%; +18,3 mln di euro).

I capitoli che hanno mostrato le più significative diminuzioni in termini assoluti sono due: il primo riguarda le spese per servizi svolti da altri enti ed organismi nazionali per l'accertamento e la riscossione di contributi e per l'erogazione delle prestazioni (cap.5U1104020) e registra decrementi dell'11% (-52 mln di euro); il secondo concerne i servizi svolti dalle banche e dagli uffici dei conti correnti postali (cap.5U1104023) ed evidenzia una flessione del 9% (-10 mln di euro).

La rilevata riduzione della dinamica accrescitiva delle spese in esame non appare tuttavia riconducibile alla funzione centralizzata degli acquisti, in ragione delle difficoltà nella corretta quantificazione degli effettivi risparmi; va in ogni caso sottolineato che non risulta interrotta la costante dilatazione degli oneri per l'informatica – di successiva trattazione – e che l'assestato 2011 mostra una notevole riespansione dell'importo totale.

11.5.4 L'analisi delle forme di aggiudicazione non evidenzia sintomi di miglioramento nella corretta gestione delle procedure contrattuali, in quanto subiscono un sostanziale dimezzamento quelle aperte e aumentano le negoziate.

Nei contratti di importo superiore a 1 mln di euro, emerge un ricorso al mercato assolutamente residuale, che appare disallineato rispetto alle finalità perseguite con la misura organizzativa – attuata dall'Istituto – di centralizzazione degli acquisti in capo ad una struttura unica, mirata all'ottimizzazione del ciclo integrale degli approvvigionamenti.

La distanza dall'obiettivo prefigurato, viene confermata dal puntuale controllo operato dal Collegio dei sindaci sull'insieme delle determinazioni dirigenziali della competente D.C. Risorse strumentali, che ha evidenziato numerose e ripetute patologie gestionali collegate soprattutto ad una programmazione negoziale inadeguata – con conseguente ricorso non giustificato agli istituti della proroga e dell'affidamento provvisorio – oltre che alla reiterata e generica indicazione di urgenza e imprevedibilità per i lavori di manutenzione straordinaria, ed al frequente frazionamento dei lavori di manutenzione ordinaria, nonché a carenze nella redazione dei capitolati di gara, produttive di contenzioso.

Analoghe osservazioni istruttorie sono state formulate dal magistrato delegato al controllo, che ha segnalato due casi all'attenzione della competente Procura della Corte dei conti.

11.5.5 Il costante processo di implementazione dell'informatizzazione, sia di aggiornamento che per i nuovi compiti attribuiti all'Ente, ha comportato anche nel 2010 una sensibile crescita della spesa per i contratti di informatica – esposta nella seguente tabella - la cui parte corrente (312,7 mln di euro) rappresenta il 22,3% dell'intera categoria delle spese per l'acquisto di beni e servizi.

Spesa dell'area informatica

(migliaia di euro)

Capitoli	Descrizione capitolo	Consuntivo o 2009	Consuntivo 2010	Valore assoluto	%
5U1104039	Spese per la Trasmissione dati	1.751	1.891	140	8,0
5U1104040	Stampanti, nastri magnetici, pellicole ed altro materiale di consumo	1.881	3.532	1.651	87,8
5U1104041	Manutenzione macchine ed attrezzature connesse al software	8.368	9.629	1.261	15,1
5U1104042	Spese per l'accesso ai sistemi informativi di altri enti	714	814	100	14,0
5U1104049	Assistenza tecnica specialistica, manutenzione software	13.610	15.388	1.778	13,1
5U1104050	Assistenza tecnica specialistica, manutenzione software e altri servizi informatici	45.343	55.274	9.931	21,9
5U1104051	Spese per l'attività di monitoraggio per la gestione operativa di sistemi informativi automatizzati	625	351	-274	-43,8
5U1104055	Spese per i servizi di trasmissione dati forniti dalla rete unitaria per la P.A.	148.159	183.666	35.507	24,0
5U1104056	Spese per i servizi relativi alla "Business Continuity Disaster Recovery"	47.187	42.133	-5.054	-10,7
Totale parte corrente		267.638	312.678	45.040	16,8
5U2112008	Acquisto macchine e attrezzature connesse con elaborazione dati	12.477	30.839	18.362	147,2
5U2112009	Spese per l'acquisizione di prodotti per procedure automatizzate	95.360	107.327	11.967	12,5
5U2112012	Licenza d'uso di prodotti software	1.163	0	-1.163
Totale parte conto capitale		109.000	138.166	29.166	26,8
Totale complessivo		376.638	450.844	74.206	19,7

La somma algebrica delle variazioni dei capitoli interessati mostra un aumento totale ancora consistente (+19,7% pari a 74,2 mln di euro) - anche se inferiore a

quello fatto registrare nel 2009 (+39,2% pari a +106 mln di euro) - con un'incidenza delle varie componenti che vede ancora una predominanza dei capitoli di parte corrente (69%), come quello per i servizi di trasmissione dati forniti dalla rete unitaria per la pubblica amministrazione, già segnalato precedentemente.

La quota restante (31%) grava sui capitoli in conto capitale, come quello per l'acquisizione di prodotti per procedure automatizzate (+12,5%; +12 mln di euro).

Assume rilievo l'incremento percentuale molto elevato delle spese per stampanti, nastri magnetici, pellicole (+87,8%) e per l'acquisto di macchine e attrezzature connesse all'elaborazione dati (+147,2%).

Gli unici capitoli che registrano una diminuzione significativa riguardano le spese per i servizi di "Business Continuity Disaster Recovery" (-10,7%; -5 mln di euro) e per le licenze d'uso di prodotti software (-100%; -1,2 mln di euro).

Le procedure di acquisizione - nell'ambito del settore - non mostrano tuttavia ancora segnali significativi nella ricerca del percorso di maggiore privilegio per le gare in ambito europeo o nazionale, e di estensione delle iniziative di adesione e sviluppo delle gare Consip, oltre che delle procedure negoziate.

11.6 Il peggioramento consistente della situazione finanziaria di competenza si rispecchia nel saldo complessivo della gestione di cassa - riportata nel seguente prospetto - che dilata il segno negativo del precedente esercizio, con una un'eccedenza nei pagamenti di 12.080 mln di euro.

Gestione finanziaria di cassa

(milioni di euro)

		Rendiconto 2009	Rendiconto 2010	Rendiconto 2009/2010	
				Var. ass.	Var. %
Ti t. 1	Riscossioni correnti	222.327	220.918	-1.409	-0,6%
	Entrate contributive	139.493	141.384	1.891	1,4%
	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	79.681	76.477	-3.204	-4%
	Altre entrate	3.153	3.057	-96	-3%
Ti t. 2	Riscossioni in conto capitale	13.842	6.994	-6.848	-49,5%
	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	11.377	5.637	-5.740	-50,5%
	Accensione di prestiti	2.465	1.357	-1.108	-44,9%
Ti t. 4	Partite di giro	35.104	35.974	870	2,5%
	Totale delle riscossioni	271.273	263.886	-7.387	-2,7%
Ti t.1	Pagamenti correnti	228.573	234.227	5.654	2,5%
	Funzionamento	2.831	2.792	-39	-1,4%
	Interventi diversi	225.451	231.133	5.682	2,5%
	- Pensioni	173.306	178.046	4.740	2,7%
	- Prestazioni temporanee economiche	35.128	37.344	2.216	6,3%
	- Altri interventi diversi	17.017	15.743	-1.274	-7,5%
	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	291	302	11	3,8%
Ti t. 2	Pagamenti in conto capitale	8.267	5.999	-2.268	-27,4%
	Investimenti	8.253	5.993	-2.260	-27,4%
	Oneri comuni	14	6	-8	-57,1%
Ti t. 4	Partite di giro	34.799	35.740	941	2,7%
	Totale dei pagamenti	271.639	275.966	4.327	1,6%

L'esito indicato deriva dalla contemporanea diminuzione delle riscossioni di circa 7,4 mld di euro - ascrivibile soprattutto ai -5,7 mld di euro per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti - e all'aumento dei pagamenti per 5,6 mld di euro, imputabili ai 178 mld di euro per pensioni, con ripercussioni sulla consistenza della liquidità generale dell'Istituto, che verranno analizzate nell'ambito delle risultanze patrimoniali, di successiva trattazione.

Merita inoltre segnalazione il dimezzamento nell'accensione dei prestiti (da 2.465 a 1.357 mln di euro) - collegabile ai -1.305 mln di euro di anticipazioni - che non frena tuttavia l'accumulo di debiti patrimoniali, in ragione della scarsa consistenza degli importi pagati (6 mln di euro di oneri comuni) per la loro estinzione.

11.7 L'andamento della situazione amministrativa viene riportato nella seguente tabella, che espone il raffronto con i dati del 2009.

Situazione amministrativa

(milioni di euro)

	2009	2010
Fondo di cassa al 1 gennaio	40.362	41.587
Riscossioni dell'anno	271.273	263.886
Pagamenti dell'anno	-271.639	-275.966
Fondo di cassa al 31 dicembre	39.996	29.507
Residui attivi al 31 dicembre	88.642	102.769
Residui passivi al 31 dicembre	-73.338	-72.741
Avanzo di amministrazione	55.300	59.535

L'avanzo di amministrazione continua ad aumentare - come nel precedente esercizio - per effetto soprattutto dell'incremento dei residui attivi lordi, ma la loro forte dilatazione di 14,1 mld di euro (6,5 mld nel 2009) porta a oltre 30 mld di euro (15,3 mld nel 2009) il divario rispetto al valore pressoché stabile dei residui passivi, mentre si apre la forbice tra i maggiori pagamenti (+4,3 mld di euro) e le minori riscossioni (-7,4 mld di euro), quale preoccupante fattore innovativo a fronte della progressiva sostanziale compensazione, per i già indicati riflessi sulla liquidità.

Nel segnalato accrescimento del saldo finale, continua quindi a incidere e ad aggravarsi la patologica dinamica dei residui attivi, che oramai superano la cifra ingente di 100 mld di euro, anche se restano influenzati dalle contingenti difficoltà nelle riscossioni indotte dalla negativa situazione economica generale.

Va comunque ribadito che una massa tanto ampia di residui attivi, per di più connotati da incerta esazione, comporta necessariamente - tra l'altro - un pesante intervento in termini di svalutazione, con conseguenti riflessi sugli equilibri economici.