

Pur non ignorando le peculiarità del Fondo - qualificato come "speciale" dalla norma istitutiva (D.L. 249 del 5 ottobre 2004, convertito nella Legge 291/2004) - è stata considerata la sua costituzione originaria sul modello tipico dei fondi di solidarietà, attraverso un meccanismo di integrale autofinanziamento, alimentato da un contributo posto a carico delle categorie interessate e del sistema aeroportuale e comunque senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

E' stato pertanto sottolineato che il ravvicinato intervento, dopo circa quattro mesi, di un nuovo provvedimento di urgenza (D.L. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito nella Legge 43/2005), che ha introdotto il "cofinanziamento" del Fondo attraverso l'istituzione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco di 1 euro sui biglietti emessi in Italia, ne ha di fatto spostato il carico dalle categorie interessate alla fiscalità generale.

La modifica è stata confermata da un ulteriore provvedimento di urgenza (D.L. 134, convertito nella Legge 166/2008) che ha elevato da 1 a 3 euro la predetta addizionale, lasciando peraltro aperta la problematica sul regime legale del finanziamento - soggetto alle regole sulla contribuzione previdenziale obbligatoria per il contributo dello 0,50% a carico delle categorie interessate, ma non definito per l'addizionale, se fiscale o previdenziale - e il quadro delle rispettive competenze in materia.

Nell'occasione la Corte ha 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 quasi 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".

Non si è mancato altresì di evidenziare come il Fondo abbia operato prescindendo dalla disciplina generale - dettata dalla legge e dal regolamento sui fondi di solidarietà - e quindi in carenza, tra l'altro, dell'intervento ministeriale, sia sugli strumenti normativi adottati in via autonoma da ciascun Fondo, sia sulla nomina degli organi, i quali sono integrati da rappresentanti ministeriali, pur in assenza del finanziamento pubblico.

Tra le varie questioni aperte - oltre che sulla rappresentanza ministeriale, la riduzione numerica del Comitato di gestione e i limiti del regolamento autonomo in materia di funzionamento e di erogazione delle prestazioni - è stata segnalata la prassi singolare che prevede iniziali delibere condizionate di ammissibilità degli

interventi, seguite da successive delibere definitive di erogazione, fondate sulla verifica delle effettive disponibilità e l'estensione degli interventi formativi a soggetti diversi dalle aziende contribuenti.

I dati del bilancio 2012 evidenziano un ulteriore aumento delle entrate, ma sempre di derivazione dall'addizionale e nella perdurante assenza dei previsti apporti del sistema aeroportuale.

I contributi (6,9 mln), in flessione rispetto ai precedenti 7,8 mln di euro, sono sopravanzati dalle comparativamente imponenti addizionali (203 mln), che salgono di circa 5 mln rispetto ai 198 dell'esercizio precedente, consentendo di fronteggiare l'ampio livello delle prestazioni, e di chiudere con un risultato d'esercizio di 67 mln (54,2 mln nel 2011), che porta il netto patrimoniale da 214 a 281 mln accumulati pressoché integralmente con risorse pubbliche.

In esito alle segnalazioni della Corte, va preso atto delle recenti disposizioni della Legge 92/2012 sulla riforma del lavoro, che prevedono la cessazione del Fondo e dell'addizionale, ma richiedono un attento monitoraggio nella prevista fase transitoria, soprattutto per le nuove delibere di ammissibilità e per la destinazione delle ampie disponibilità del Fondo stesso.

In merito al funzionamento del Fondo va sottolineato che nella seduta del 27 maggio 2013 il Comitato amministratore aveva direttamente disposto la propria proroga fino alla scadenza di legge del 31 dicembre 2013, con un singolare atto non previsto nelle norme istitutive pattizie.

A seguito dei rilievi istruttori in data 24 giugno 2013 lo stesso Comitato procedeva alla conferma del precedente atto sulla base del sopravvenuto accordo del 5 giugno 2013 - stipulato tra operatori del settore del trasporto aereo e le organizzazioni nazionali e di categoria comparativamente più rappresentative - che aveva rinnovato i medesimi membri scaduti.

Nonostante la previsione del criterio dell'alternanza nella nomina del Presidente, nel corso della seduta di insediamento della nuova composizione collegiale, ha avuto luogo l'elezione dello stesso esponente della parte datoriale quale Presidente, a seguito della rinuncia della designazione spettante ai membri in rappresentanza dei lavoratori.

Sempre quale esito dell'attività istruttoria va segnalato l'avvio dell'azione di recupero dell'addizionale passeggeri nei confronti dei soggetti tenuti alla riscossione e al riversamento nella contabilità speciale aperta presso la tesoreria centrale gestita dall'INPS.

Nell'arco di uno stesso periodo sono stati riscossi contributi per circa 161 mln di euro nel 2013, a fronte di 139 mln del 2012; nel solo bimestre agosto-settembre, gli incassi ammontano a 39 mln riferiti al 2012 e 53 mln al 2013, ai quali si aggiungono 6 mln in via di definizione.

**10.14** Sempre nell'ambito dei Fondi di solidarietà vanno considerate le più recenti specifiche disposizioni della richiamata Legge 92/2012 sulla riforma del lavoro, che hanno abrogato la disciplina generale - contenuta nella Legge 662/1996 e nel regolamento di attuazione - risolvendo alcune delle principali criticità segnalate nei referti della Corte.

Nel novellato contesto viene prevista la riconduzione nel corretto alveo - peraltro condizionata all'iniziativa delle parti sociali - della 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.

Va rammentato che 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, ha visto - con successivo provvedimento dello stesso Ministero - la costituzione del Comitato amministratore, privo però di rappresentanti ministeriali e rimasto inattivo per oltre un decennio, senza erogare le prestazioni, ma accantonando le contribuzioni, sospese comunque dal 2005.

Con accordo sindacale del 2009, recepito con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, è stato poi previsto il trasferimento del Fondo presso l'INPS, su parere favorevole del Ministero del lavoro, mediante 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.

Il Fondo in questione non è stato quindi mai considerato - al contrario di quelli simili - nel bilancio dell'INPS, rimanendo al di fuori della apposita normativa generale dettata nella specifica materia, peraltro espressamente richiamata nei suoi atti fondanti, con sostanziale elusione della tutela dei profili di pubblico interesse cui è preposto il Ministero del lavoro e nonostante la prevista confluenza nel FPLD, nel caso di non rinnovata scadenza della gestione.

Ancora con riguardo alla stessa tipologia delle gestioni in esame richiede una adeguata soluzione la questione concernente il Fondo di solidarietà per il personale già dipendente da imprese in liquidazione coatta amministrativa, del quale già il referto

del 2008 aveva evidenziato, sia la intervenuta scadenza settennale al 31 dicembre 2007, sia la mancata attivazione delle prescritte misure di liquidazione da parte dello stesso Comitato oppure da parte delle competenti autorità ministeriali.

Con decreti interministeriali 18 novembre 2010 e 24 settembre 2011, la durata del Fondo è stata successivamente prorogata prima a tutto il 2011 e poi al 2012, ampliando altresì la possibilità di fruire le prestazioni; i dati del bilancio 2012 hanno evidenziato apporti contributivi per circa 8.151 mgl di euro – peraltro per erogazioni riferibili a pagamenti pregressi – nella contestuale perdurante sospensione della contribuzione ordinaria.

Lo stato di carente vitalità della gestione è stato confermato da una prima erogazione di prestazioni, ma nella modesta cifra di 149 mgl di euro e dalla presenza di spese di amministrazione per 82 mgl di euro, oltre che da proventi per prestiti alle gestioni passive di 126 mgl di euro.

L'avanzo economico di 8 mln di euro e il patrimonio netto di quasi 12 mln – a fronte di un attivo costituito da crediti verso le gestioni passive – hanno indotto a segnalare nuovamente l'urgente 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.

Con D.M. 2 luglio 2013 è stato ricostituito il Comitato amministratore del Fondo, al fine di assicurare il completamento della attività istituzionali connesse alla gestione alla data del 31 dicembre 2012 e per la fase di liquidatoria.

Tale ricostituzione appare singolare poichè il CIV - con deliberazione 4 ottobre 2011, n. 18 - ha dichiarato la "non indispensabilità" del Fondo ai sensi dell'art. 41 della Legge 449/1997, avallata dalla successiva determinazione presidenziale 26 ottobre 2012, n. 204.

Il Comitato amministratore insediatosi il 27 settembre 2013 ha confermato – su esplicita richiesta istruttoria – i limiti dell'attività istituzionale nell'ambito degli atti iniziati entro il 31 dicembre 2012 e sottolineato le iniziative in campo per la tempestiva definizione della fase liquidatoria.

Va peraltro ribadito che il D.M. 21 gennaio 2011, n. 33 ha istituito il "Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione 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.

La presenza di un nuovo fondo che copre tutta la categoria e la confermata modesta vitalità di quello per le imprese in liquidazione – i cui aventi titolo sono in via

di esaurimento – conferma l'esigenza della chiusura del secondo, in base alle specifiche norme di riferimento e della più celere attuazione del sopravvenuto D.M. 2 luglio 2013, con specifico riferimento alla fase liquidatoria.

**10.15** Nell'ambito delle gestioni assegnate all'INPS e incluse nel suo bilancio, deve ancora essere segnalato il Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile.

In virtù della finanziaria 2007 (art.1, co. 749 della Legge 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 predetto Fondo è alimentato dai versamenti dei datori di lavoro privati con più di 50 dipendenti - nella misura della quota di TFR maturata e non destinata ad altre forme pensionistiche complementari - con cadenza mensile e al netto delle somme per le prestazioni erogate, che vengono prelevate dalla Tesoreria al momento del loro utilizzo.

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

Le entrate contributive ammontano a 6 mld di euro (5,8 mld nel 2011), mentre le prestazioni (per liquidazioni e anticipazioni del TFR) superano l'importo di 2,1 mld di euro (1,6 mld nel 2010), cui si aggiungono circa 3,6 mld di euro (3,4 mld nel 2011) di trasferimenti passivi allo Stato e ambedue i flussi (in ingresso e in uscita) influenzano, per importi corrispondenti – pur se parzialmente bilancianti - i saldi del rendiconto generale dell'INPS, come già segnalato nei precedenti referti.

Va peraltro nuovamente sottolineato che il totale delle somme trasferite allo Stato – a partire dalla istituzione del Fondo – è asceso nel 2011 alla notevole cifra di 22 mld di euro (ultimo dato disponibile), che si sostanzia in un crescente debito a carico delle finanze pubbliche per fronteggiare le future prestazioni, senza corrispondente copertura.

Le risultanze economico e patrimoniali del Fondo chiudono in pareggio e si conferma un saldo di conto per credito con l'INPS di 1,1 mld di euro, con un

accantonamento - per somme TFR da utilizzare negli esercizi futuri - di 2,3 mld di euro (2,2 mld nel 2011).

**10.16** Una specifica trattazione va ancora dedicata al secondo Fondo originato dalla finanziaria 2007 denominato "FONDINPS" - quale forma pensionistica complementare residuale, istituita dal 2007 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).

Sul piano normativo vanno nuovamente rammentate 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, in convenzione 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.

La gestione si caratterizza inoltre quale unico fondo complementare direttamente disciplinato da specifiche disposizioni primarie e da un apposito regolamento ministeriale - che detta peraltro una disciplina incompleta sugli organi, circoscritta 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 presso un ente pubblico e, in parte, derivata dalla disciplina dei fondi privati.

Il regolamento interno ha inoltre attribuito il controllo ai sette sindaci dell'Istituto, 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 normativa generale secondaria sui Fondi, considerata prevalente sulle disposizioni primarie speciali che legittimano i sindaci alla revisione legale dei conti, con conseguenti maggiori costi a carico degli iscritti.

I precedenti referti hanno sottolineato la tardività della convenzione con l'INPS e la sua articolazione in un rapporto allargato da due (INPS e FONDINPS) a quattro soggetti: FONDINPS; la società originariamente impiegata per le iniziali attività di supporto, tuttora utilizzata per alcuni compiti specialistici; la società Italia previdenza-SISPI S.p.A., partecipata dall'INPS e dallo stesso INPS delegata con un ruolo primario

per i servizi amministrativi; il medesimo Istituto, principalmente preposto alla raccolta delle contribuzioni.

Ne sono derivati non agevoli difficoltà di coordinamento, aggravate dall'assenza di una struttura organizzativa – pur minimale - propria del Fondo, che ha indotto il ricorso incongruo, in primo momento, 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 indicate hanno concorso allo slittamento di alcuni degli adempimenti formali di comunicazione nei confronti della Covip e degli iscritti e talune delle scelte più importanti, funzionali all'avvio dell'operatività (selezione della banca depositaria e del gestore finanziario).

Le criticità sono state inoltre acuite dalla strutturale instabilità dei dati oltreché, dai molteplici errori di compilazione delle denunce e, in particolare, nella utilizzazione del codice di versamento per contributi da destinare al parallelo "Fondo Tesoreria", anch'esso destinatario del TFR.

Il primo investimento è iniziato a partire dal 1° ottobre 2009 – a distanza di oltre un biennio dalla istituzione del Fondo - 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.

Nonostante i progressi conseguiti nel 2009 e nel 2010, solo dal 2011 può dirsi 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 (con la espressa previsione del Collegio dei sindaci), oramai a distanza di oltre sei anni dalla istituzione del Fondo stesso.

In particolare, non risultano ancora implementati 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.

Il bilancio 2012 chiude con un attivo netto destinato all'investimento di 53,3 mln di euro (40,9 mln nel 2011), con spese di gestione salite a 227,3 mgl, che hanno portato a un difficile pareggio della specifica area del conto economico.

Per le spese di gestione va tuttavia ribadito che la loro crescita è destinata a dilatarsi con la piena entrata a regime del Fondo - producendo incidenze negative sul rendimento delle quote - soprattutto per effetto della integrale attuazione della

convenzione di servizio e di tutti gli adempimenti formalmente prescritti dalla disciplina generale, come il monitoraggio sulla gestione degli investimenti, avviato nel corso del 2010 e la istituzione della funzione finanza, affidata nel 2013 allo stesso soggetto che svolge il ruolo di consulente sugli investimenti.

Nonostante le reiterate sollecitazioni del magistrato della Corte, non risulta inoltre predisposto un budget sia per il 2011 che per il 2012, né effettuata la specifica analisi sulle prospettive e sulla sostenibilità del Fondo, che registra - al 31 dicembre 2012 - 36.301 iscritti (35.673 nel 2011), prevalentemente in rapporto di lavoro precario e/o dipendenti da società di somministrazione di lavoro.

In particolare deve essere sottolineato che tra gli iscritti risultano inclusi 23.887 "inattivi" e 12.414 versanti; questi ultimi peraltro anche con una o due quote, di ammontare a volte inferiore alle stesse spese di gestione, collegate alle comunicazioni obbligatorie.

Va tuttavia evidenziato che nel contesto della crisi generale dei mercati finanziari, la originaria convenzione con il soggetto gestore ha assicurato un rendimento superiore al TFR - anche se ridotto delle spese di gestione - che sembra confermato dall'andamento tendenziale del 2013.

Le prospettive del Fondo vanno altresì valutate alla luce della intervenuta attivazione del Fondo per i lavoratori interinali ("FONTEMP"), che potrebbe assorbire gran parte della platea degli iscritti a Fondinps, con impossibilità di fronteggiare gli stessi oneri correnti di gestione.

Nel quadro delle più recenti criticità deve rilevarsi la mancata ricostituzione tempestiva del Comitato amministratore del Fondo, che ha innescato ulteriori questioni sulle norme applicabili in materia di proroga e sulla riduzione delle composizioni collegiali e dei compensi.

Il D.L. 95 convertito nella Legge 135 del 2012 (art.12, co. 89), nella previsione che il predetto Comitato "continua ad operare" sino al rinnovo e comunque sino e non oltre il 31 ottobre 2012, ha consentito di considerare ratificata l'approvazione del bilancio 2011, intervenuta ad oltre quattro mesi dalla scadenza.

Assume pertanto maggiore rilevanza ed urgenza l'osservazione, formulata nei precedenti referti, sull'esigenza di pervenire ad una decisione definitiva sulla stessa esistenza del Fondo, che la Corte rassegna nuovamente al Parlamento, pur nell'avvenuta ricostituzione del Comitato amministratore con D.M. 10 ottobre 2012, che ha ridotto i componenti e i compensi, in adesione alle sollecitazioni istruttorie del magistrato delegato al controllo.

**10.17** Una prima autonoma analisi è indispensabile per la gestione speciale di previdenza dei dipendenti della amministrazione pubblica, già iscritti al soppresso INPDAP al quale l'INPS è subentrato in tutti i rapporti attivi e passivi a decorrere dal gennaio 2012.

Per ciascuna delle contabilità da cui è formata sono state istituite le rispettive evidenze contabili per rilevare le risultanze degli impieghi mobiliari ed immobiliari; in una ulteriore evidenza è rappresentata la produzione dei servizi delle strutture sociali.

La gestione si articola nelle seguenti contabilità separate, che rispecchiano le diverse tipologie di attività:

- Cassa pensioni dipendenti enti locali (ex C.P.D.E.L.);
- Cassa pensioni sanitari (ex C.P.S.) per il personale medico delle aziende sanitarie locali;
- Cassa pensioni ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari (ex C.P.U.G.);
- Cassa insegnanti di asilo nido e scuole elementari parificate (ex C.P.I.);
- Cassa trattamenti pensionistici statali (ex C.T.P.S.);
- Gestione autonoma delle prestazioni creditizie e sociali;
- Gestione per il trattamento di fine servizio (indennità premio di servizio) ai dipendenti degli enti locali (ex I.N.A.D.E.L.);
- Gestione per il trattamento di fine servizio (indennità di buonuscita) al personale dipendente dalle Amministrazioni statali (ex E.N.P.A.S.);
- Gestione per la previdenza al personale dipendente degli enti di diritto pubblico (ex E.N.P.D.E.P.);
- Gestione per l'assistenza magistrale (ex E.N.A.M.).

Il numero degli assicurati, distinto per tipologia di prestazione, al 31 dicembre 2012 è pari a:

- 3.104.027 suddivisi tra le varie Casse pensionistiche (di cui: 1.280.472 alla CPDEL, 32.165 alla CPI, 4.279 alla CPUG, 114.123 alla CPS e 1.672.988 alla CTPS);
- 1.277.943 iscritti all'INADEL e 1.645.586 iscritti all'ENPAS;
- 3.211.185 iscritti alla Gestione autonoma delle prestazioni creditizie e sociali;
- circa 545.000 iscritti all'ENAM;
- circa 180.000 iscritti all'ENPDEP.

La nuova gestione, inclusa nel bilancio dell'INPS, mantiene autonoma rilevanza economica e patrimoniale alla stregua delle altre gestioni e fondi amministrati dall'Istituto – nel rispetto dell'art. 69, co.14, della Legge 338/2000 - e presenta un disavanzo economico di -7.125 mln di euro e patrimoniale di -17.394 mln.

A fronte di contributi per 55.880 mln di euro, si rilevano prestazioni per 63.020 mln; delle quali 56.503 di tipo pensionistico, peraltro al netto della quota GIAS, pari a 6.698; lo squilibrio tra contributi ordinari e pensioni è misurabile in -17.623 mln di euro.

Le due più grandi Casse – rispettivamente per i trattamenti degli enti locali e di quelli dello Stato – registrano un deficit patrimoniale di -36.806 e -15.993 mln di euro, solo in parte compensati dall'avanzo delle altre, tra le quali quella dei sanitari (20.588 mln) e quelle delle prestazioni creditizie (7.502mln), delle indennità di premio servizio (4.805 mln) e di buonuscita (2.097).

Nel 2012 meritano segnalazione la crescita numerica dei trattamenti pensionistici (+28.001) e dell'importo annuo medio (da 21.848 a 22.365 euro), oltre alle spese per indennità di fine servizio, pari a 6.347 mln, delle quali 2.006 mln relative all'ex INADEL e 4.341 mln all'ex ENPAS.

Si evidenziano, inoltre, vari trasferimenti passivi: agli Istituti di patronato, alla COVIP, ai Fondi di previdenza complementare, ad altre gestioni dell'Istituto ed ad altri Enti previdenziali, per complessivi 320 mln di euro; per spese di amministrazione pari a 640 mln, che si riferiscono principalmente alla Gestione autonoma delle prestazioni creditizie e sociali (198 mln), alla Cassa trattamenti pensionistici statali (122 mln), alla Gestione per il trattamento di fine servizio al personale dipendente dalle Amministrazioni statali (107 mln), alla Cassa pensioni dipendenti enti locali (88 mln).

La situazione patrimoniale, espone un totale attivo di 40.113 mln di euro e un passivo di 57.507 mln, aggravato da una pesante situazione debitoria pari a 56.352 mln, con una quota verso lo Stato di 21.824 mln (21.698 mln a titolo di accumulo di anticipazioni pregresse), cui si aggiungono 28.233 mln di prestiti fra gestioni e altri 5.885 mln per ulteriori anticipazioni dello Stato.

**10.18** La Gestione speciale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo già iscritti al soppresso ENPALS e di nuova acquisizione da parte dell'Istituto, si articola in tre contabilità separate:

- Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo;
- Fondo pensioni sportivi professionisti;
- Fondo assistenza e previdenza pittori, scultori, musicisti e autori drammatici.

A fine 2012 gli iscritti sono 284.300 nel Fondo lavoratori dello spettacolo e 7.246 unità in quello degli sportivi professionisti; il numero complessivo delle pensioni in essere assomma a 55.841, di cui 54.172 nel primo fondo e 1.669 nel secondo.

L'esercizio 2012 chiude con un risultato economico positivo di 306 mln di euro ed un avanzo patrimoniale di 3.369 mln.

Il valore della produzione ammonta nel totale a 1.167 mln di euro, di cui 1.058 mln imputabili allo spettacolo e 109 mln agli sportivi professionisti; la voce "altri ricavi e proventi" è quasi integralmente riferita al trasferimento GIAS, a copertura delle minori entrate per 27 mln.

Nel costo della produzione si evidenziano prestazioni per 852 mln di euro (810 mln per lo spettacolo e 42 mln per gli sportivi professionisti; le spese di amministrazione per 33 mln di euro riguardano il personale (26 mln) e il riversamento allo Stato dei risparmi imposti alle pubbliche amministrazioni (2 mln).

I proventi ed oneri finanziari rappresentano quasi esclusivamente investimenti patrimoniali non unitari, iscritti in bilancio per complessivi 0,6 mln, quale somma algebrica dell'utile di 1,8 mln, in gran parte riferibile allo spettacolo, e della perdita di -1,2 mln, afferente gli sportivi professionisti.

La situazione patrimoniale evidenzia un attivo di 3.436 mln di euro, un passivo di -67 mln ed un avanzo di 3.369 mln.

Nelle immobilizzazioni, risultano iscritti 913 mln di euro, di cui 26 mln per quelle materiali e 888 mln per le finanziarie; nell'attivo circolante pari a 2.415 mln sono ricompresi residui per 328 mln (-108 mln rispetto al 2011) al netto del fondo svalutazione crediti e rapporti diretti in c/c con la gestione produzione e servizi per 2.088 mln (+311 mln rispetto al 2011).

Il passivo di -67 mln di euro è composto dai debiti per sottoscrizioni di partecipazioni e acquisto di valori mobiliari per 26 mln, e da debiti diversi per complessivi 18 mln.

Sul piano delle valutazioni complessive, la gestione risulta equilibrata e solida e consente un parziale apporto alle gestioni deficitarie dell'Istituto, che richiede misure di definitivo adeguamento, nel rispetto dell'autonomia del Fondo.

## **11 – Le risultanze della gestione generale**

**11.1** Come in precedenza già anticipato, la gestione finanziaria e patrimoniale è unica e unico è il bilancio generale dell'Istituto, che rappresenta tutte le attività e le gestioni svolte; queste ultime – passate da 41 a 43 nel 2012 - sono predisposte solo in termini economico/patrimoniali e mantengono piena autonomia.

Viene altresì redatto un conto economico/patrimoniale generale al netto degli interventi assistenziali individuati in una apposita gestione (GIAS) ai fini di una prima separazione da quelli previdenziali, che non appare tuttavia ancora adeguata alla diversa natura delle componenti.

Assume pertanto maggiore urgenza l'elaborazione di ulteriori prospetti di bilancio che assicurino maggiore chiarezza e leggibilità – ripetutamente richiesti dal CIV e dalla Corte – e una precisa distinzione, realizzando definitivamente il compiuto utilizzo della contabilità analitica anche per tale specifica finalità, espressamente imposta per il bilancio sociale.

Sempre nei profili delle modalità di rappresentazione delle poste in bilancio, conviene ancora segnalare gli effetti distorsivi collegati alla movimentazione del "Fondo di tesoreria" – gestito dall'INPS per conto dello Stato e riguardante il TFR delle imprese con più di 50 dipendenti non optanti per la previdenza complementare – che concorre a dilatare artificiosamente entrate e uscite totali, influenzando anche i saldi finali.

Con riguardo alle singole gestioni, restano da completare gli adempimenti ministeriali conclusivi concernenti le incorporazioni, a partire da quelle più risalenti dello SCAU e del Fondo per gli sportivi professionisti ("Sportass"), sino a quelle più recenti dei Fondi che erano ancora da integrare nei soppressi INPDAP ed ENPALS.

In particolare, per la rappresentazione omogenea di queste ultime due gestioni, è importante sottolineare la delicata e complessa rielaborazione effettuata, soprattutto nella riclassificazione dei dati, tenuto conto dei criteri pubblicitici nelle stesse adottati e di quelli della contabilità industriale seguiti dall'INPS, oltre che di taluni differenziati criteri d'imputazione rispondenti a prassi operative non omogenee.

In tema di adempimenti di bilancio, deve peraltro essere ribadita la sostanziale inosservanza del regolamento interno di contabilità, sia in materia di verifiche attuariali, che dei corrispondenti documenti sintetici da redigere annualmente.

Con riguardo al predetto regolamento, giova altresì rammentare la sollecitazione per l'indispensabile adeguamento alle innovazioni recate dalla riforma della contabilità pubblica e del sistema del bilancio dello Stato dalla Legge 196/2009; nella materia

vanno peraltro considerate anche le preannunciate iniziative di revisione del D.P.R. 97/2003 - quale testo di generale riferimento per gli enti pubblici istituzionali e quindi anche dell'INPS - previste dal D.lgs.91/2011.

In proposito, conviene infine richiamare nuovamente i condivisibili indirizzi del CIV, sul rafforzamento dell'armonizzazione del bilancio a quello delle altre pubbliche amministrazioni, al fine di realizzare: una lettura omogenea dei conti della finanza pubblica; una effettiva rendicontazione sulla sostenibilità del sistema previdenziale nei confronti di tutti i finanziatori; una più significativa riforma del bilancio, delle sue procedure di formazione e della precisa rappresentazione delle missioni dell'Istituto; il compiuto utilizzo della contabilità economico analitica, che rappresenti i costi per processi/attività e per prodotti/servizio e quelli imputabili alle singole gestioni e quindi modalità che consentano di evidenziare i risparmi conseguiti nell'esercizio dell'azione istituzionale.

**11.2** Dall'iter procedimentale del preventivo 2012, emerge un lieve ritardo nella predisposizione rispetto alla scadenza di settembre 2011, che non si è riflesso nell'approvazione del CIV, intervenuta entro il termine di novembre.

Il bilancio è stato redatto anteriormente alla incorporazione dei soppressi INPDAP ed ENPALS e rappresenta le stime della sola gestione INPS, fondate sui parametri macroeconomici di finanza pubblica indicati dal Def iniziale e sulle dinamiche delle componenti interne.

In proposito deve sottolinearsi, per un verso, la progressiva perdita di attendibilità collegata al rapido deterioramento dei parametri reali rispetto a quelli stabiliti nel documento governativo, anteriore di un semestre e, per l'altro, la già rilevata esigenza di migliorare la trasparenza dei fattori interni posti a fondamento delle stime.

Le incidenze della indicata incorporazione sono comunque alla base della evoluzione dei principali saldi previsionali 2012, riportati nella seguente tabella e comparati ai corrispondenti dati di consuntivo.

**Andamento dei saldi previsionali e finali**

(milioni di euro)

	A	B	C	D	E	F	G
	Iniziale	Prima nota	B - A	Assestato	D - B	Consuntivo	F - D
Risultato finanziario di competenza complessivo	-736	-5.977	<b>-5.241</b>	-7.882	<b>-1.905</b>	-9.786	<b>-1.904</b>
Anticipazione di cassa dello Stato	1.485	8.013	<b>6.528</b>	7.487	<b>-526</b>	12.048	<b>4.561</b>
Apporti complessivi dello Stato (in termini di competenza)	85.822	92.310	<b>6.488</b>	92.925	<b>615</b>	93.801	<b>876</b>
Apporti complessivi dello stato (in termini di cassa)	85.509	96.655	<b>11.146</b>	94.824	<b>-1.831</b>	101.491	<b>6.667</b>
Avanzo di amministrazione	58.455	53.214	<b>4.759</b>	56.735	<b>-6.479</b>	53.870	<b>-2.865</b>
Risultato economico di esercizio	-370	-4.860	<b>-4.490</b>	-8.869	<b>-4.009</b>	-12.216	<b>-3.347</b>
Netto patrimoniale	40.286	35.796	<b>-4.490</b>	25.235	<b>-10.561</b>	21.875	<b>-3.360</b>

Il notevole scostamento tra preventivo e prima nota di variazione trova essenziale spiegazione nel recepimento dei bilanci di chiusura degli enti incorporati – riclassificati e resi omogenei a decorrere dal 1° gennaio 2012, per convenzione contabile – e nei mutati differenziali attivi e passivi dei saldi di fine esercizio.

Le previsioni assestate, in complessivo peggioramento, risentono dei dati macroeconomici del Def aggiornato, oltre che del più elevato disavanzo finanziario indotto soprattutto dal saldo negativo della gestione ex INPDAP - aggravato dalla nuova iscrizione delle anticipazioni statali tra gli impegni della stessa gestione pubblica - e dal pressoché raddoppiato deficit economico, che abbatte il netto.

Alla sostanziale invarianza dei finanziamenti statali per competenza si contrappone un sensibile decremento di quelli per cassa, che appaiono sempre più indispensabili per la copertura dei fabbisogni.

Il confronto con il consuntivo evidenzia il forte incremento delle anticipazioni statali – che si traduce in un grave appesantimento della situazione debitoria – mentre emerge un consistente divario nel risultato economico di esercizio, collegato alla dilatazione delle prestazioni complessive e agli accantonamenti per la svalutazione dei crediti, con riflessi sul peggioramento del netto patrimoniale.

Il ridimensionamento dell'avanzo di amministrazione – anche al netto della sovrastima di successiva specificazione – consente ancora la copertura del deficit finanziario di competenza, che rimane peraltro condizionata dalla natura dei finanziamenti statali e in particolare dalla quota erogata a titolo di trasferimenti, la cui perdurante insufficienza può porre rapidamente a rischio il rispetto del principio della predisposizione in equilibrio dei conti generali dell'Istituto.

**11.3** Il progetto di conto consuntivo 2012 è stato adottato con determinazione presidenziale del 4 settembre 2013 - in ritardo rispetto alla scadenza di fine maggio - e ha conseguito l'approvazione definitiva il 30 dello stesso mese di settembre, in limine alla cessazione del CIV uscente e all'insediamento della nuova composizione collegiale.

Dei documenti che compongono il bilancio vengono - come di consueto - analizzati la situazione finanziaria e amministrativa, il conto economico e la situazione patrimoniale.

I principali saldi del rendiconto generale 2012 - comparati a quelli dei precedenti esercizi, a decorrere dal 2008 - vengono esposti nella seguente tabella.

<b>Andamento della gestione generale</b>		(milioni di euro)			
<b>Aggregati</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
<b>Avanzo/disavanzo finanziario</b>	13.494	5.324	1.664	1.297	<b>- 9.786</b>
di parte corrente	13.901	3.316	1.965	1.534	<b>- 9.175</b>
in c/capitale	- 407	2.008	-301	-237	<b>- 611</b>
<b>Avanzo di amministrazione</b>	49.153	55.300	59.535	60.271	<b>53.870</b>
<b>Risultato economico</b>	6.858	3.203	-1.374	-2.261	<b>-12.216</b>
<b>Patrimonio netto</b>	39.316	42.519	43.558	41.297	<b>21.875</b>
<b>Apporti complessivi dello Stato *</b>	79.180	84.199	84.145	83.901	<b>93.801</b>
<b>Riscossioni**</b>	182.771	189.749	186.996	191.032	<b>271.586</b>
<b>Pagamenti</b>	253.855	271.639	275.966	280.238	<b>378.208</b>
<b>Apporti complessivi dello Stato***</b>	78.859	81.524	76.890	84.341	<b>101.491</b>
Per trasferimenti	76.773	79.210	75.585	81.701	<b>89.443</b>
Per anticipazioni	2.086	2.314	1.305	2.640	<b>12.048</b>
<b>Entrate contributive</b>	147.666	145.031	147.647	150.824	<b>208.076</b>
<b>Prestazioni istituzionali</b>	198.003	209.169	215.533	219.629	<b>295.742</b>

(\*) **In termini finanziari di competenza al netto delle anticipazioni**

(\*\*) **Al netto degli apporti complessivi dello Stato**

(\*\*\*) **In termini finanziari di cassa**

Alla caduta di pressoché tutti i valori concorre soprattutto l'incorporazione dell'ex INPDAP, ma altresì il deficit economico dell'INPS, già iniziato dal 2010; va altresì sottolineato che la gestione privata dell'Istituto registra comunque un primo disavanzo finanziario nel 2012 e un sostanziale raddoppio di quello economico, anche al netto della gestione pubblica.

Fattore preminente risulta comunque lo squilibrio di parte corrente della gestione pubblica ex INPDAP, connesso a quello strutturale complessivo tra i maggiori

contributi (+57 mld di euro) e le più elevate prestazioni (+76 mld), che rimane esposto ad ulteriori appesantimenti, in collegamento alla diminuzione degli iscritti e all'aumento delle pensioni, il cui forte saldo negativo non è supportato da adeguati finanziamenti statali a titolo di trasferimenti.

Il parallelo effetto congiunto sul conto economico del differenziale negativo tra contributi e prestazioni – che caratterizza anche la gestione privata – determina una rapida erosione del netto patrimoniale complessivo, inciso principalmente dalle risultanze passive dell'ex INPDAP, a loro volta influenzate dalle anticipazioni statali, correttamente iscritte, come già detto, tra gli impegni nel corso dell'esercizio 2012.

Dalla mancata imputazione delle stesse anticipazioni tra gli impegni in conto capitale e tra i residui del conto finanziario, in precedenza non operata dall'ex INPDAP, è derivato – e rimane nell'ammontare pregresso – sia il disallineamento tra residui passivi e debiti (per oltre 21 mld di euro), sia la conseguente incidenza sulla situazione amministrativa, di successiva specificazione.

Il precedente criterio di imputazione contabile ha di fatto indotto una rappresentazione attenuata dell'effettivo deficit finanziario – in ragione del maggiore saldo positivo in conto capitale – e una più favorevole dimensione del risultato di amministrazione, nel bilancio di chiusura dell'ex INPDAP.

I principali fattori di allarme sono pertanto costituiti oltre che dal segnalato differenziale negativo negli aumenti dei contributi e delle prestazioni – che si attesta a circa 19 mld di euro per tutte le gestioni – dalla natura degli apporti statali, che salgono da 2,6 a 12 mld, ma a titolo di anticipazioni, con effetti di parallela dilatazione dell'indebitamento.

L'avanzo di amministrazione inverte il ciclo di progressiva crescita – con indebolimento della funzione di garanzia – e registra comunque una prima riduzione, connessa ai maggiori residui passivi da anticipazioni statali alla gestione pubblica.

Resta fermo che l'eventuale mancata copertura degli squilibri strutturali tra contributi e prestazioni soprattutto nelle principali gestioni – presenti, come già rilevato, sia nel settore dei lavoratori privati che in quello dei lavoratori pubblici – attraverso apporti statali a titolo di trasferimenti può portare, nel breve periodo, al dissesto dei conti generali dell'Istituto.

**11.4** La gestione finanziaria di competenza mostra accertamenti per 382,1 mld di euro e impegni per 391,6 mld e quindi un disavanzo di competenza che sfiora i 10 mld, a fronte dell'avanzo di circa 1,3 mld del 2011.