

L'aggregato continua tuttavia il suo trend di crescita ormai pluriennale, legato alla non mai risolta difficoltà nella riscossione e nella gestione di una massa lorda della gestione privata, che a fine 2012 si assesta su un valore di 72,3 mld di euro pari al 47% degli impieghi totali.

Uno stock così ingente oltre a sovradimensionare la parte circolante dell'attivo, impone l'attuazione, insieme all'ordinario processo di eliminazione per insussistenza (che ha inciso per 1,1 mld di euro), un elevato accantonamento al fondo svalutazione crediti, con impatto corrispondente sulla redditività dell'Istituto e un aumento del fondo stesso che è ormai prossimo a rappresentare la metà del valore lordo iscritto in bilancio.

In particolare, richiede ancora attenzione l'adeguatezza del fondo per i crediti cartolarizzati (22,5 mld di euro) a fronte del loro ammontare complessivo (27,6 mld di euro), mentre risulta di modesta entità per i crediti contributivi (11,9 mld di euro), rispetto al corrispondente importo complessivo (44,7 mld di euro), anche considerando le alte aliquote di svalutazione fissate, oggetto di una ulteriore elevazione per il 2012.

Con riguardo al processo di cartolarizzazione dei crediti contributivi – rinviando per i dettagli alle precedenti relazioni – conviene rammentare la sua sostanziale chiusura nel 2005, ad eccezione peraltro del comparto agricolo ristrutturato nel 2007 (per un valore nominale di 6 mld di euro e riguardante 50.000 soggetti), che resta condizionato all'impegno assunto dalla società di cartolarizzazione con le banche sino al 2023.

A fronte delle 6 operazioni complessive, per un importo ceduto di oltre 82,2 mld di euro, il corrispettivo ha avvicinato i 19,7 mld, con un rapporto prossimo al 23%; non risulta peraltro esercitata la prevista opzione di rientro dei rimanenti crediti al 31 luglio 2011 (al netto dei ristrutturati), nella ritenuta maggiore economicità della gestione delegata, a fronte anche di migliorate clausole contrattuali e delle nuove condizioni operative, che hanno consentito un ulteriore incasso (985 mln di euro).

Il secondo aggregato continua ad essere rappresentato dai crediti per finanziamenti statali, prossimi ai 36 mld di euro che mostrano, un tasso di crescita a due cifre (14%), raddoppiato rispetto a quello precedente (7,3%).

Vista la solidità del debitore non dovrebbero porsi questioni di solvibilità ma un così alto livello di non riscosso e la dinamica espansiva costituiscono causa primaria di un anomalo appesantimento patrimoniale.

L'ammontare accumulato appare ancora meno giustificato, a fronte della massa di debiti per anticipazioni, che il già menzionato debito della gestione pubblica ex

INPDAP, ha contribuito a far lievitare a 93 mld di euro; si richiederebbe pertanto un processo di compensazione, anche graduale, per alleggerire gli assetti patrimoniali e semplificarne la natura.

Come accennato - nell'obiettivo del miglioramento qualitativo dei crediti (oltre che dei debiti) iscritti anche nel 2012 - sono stati effettuati riaccertamenti in diminuzione di residui attivi per 1,1 mld di euro (e di residui passivi per 13 mln, ma in un ammontare fortemente ridimensionato), con una maggiore quota di eliminazioni rispetto al 2011 (+0,2 mld).

Nelle partite attive, esposte a possibili riaccertamenti, vanno peraltro nuovamente richiamati i rilevanti importi superiori a 4 mld di euro, relativi alle riserve matematiche per il trattamento integrativo del personale degli enti pubblici disiolti (di cui al paragrafo 6 del presente capitolo), tuttora in contestazione con il Ministero dell'economia.

In ordine alle tipologie di crediti soggetti a cancellazione, si segnala l'aumento dei contributi dovuti dalle aziende (+57%; +198 mln di euro), dai commercianti (+27%; +47 mln), dagli agricoli dipendenti (+156%; +39 mln) e si conferma altresì il calo delle somme per prestazioni da recuperare (-44 mln).

Tra le cause di eliminazione continuano ad avere una assoluta rilevanza le ritardate comunicazioni di cessazione della attività (382 mln di euro) insieme all'accertata insussistenza del credito per sentenza passata in giudicato (277,5 mln) e all'erronea o duplicata registrazione (177,4 mln).

In particolare riguardo all'insussistenza del credito verso le aziende per sentenza passata in giudicato risulta compresa, tra le varie causali addotte, la voce indistinta "altri motivi" il cui importo relativamente elevato (di circa 201 mln di euro su un totale di 277,5 mln) richiede quanto meno una maggiore specificazione e dettagliata illustrazione.

Una particolare attenzione va posta infine alle procedure di cessioni dei crediti offerti in compensazione di debiti contributivi e in particolare sulle garanzie a tutela delle ragioni dell'Istituto, che evidenziano criticità per gli enti morali ospedalieri, per le quali si rinvia al capitolo 6.

La più generale importanza della qualità dei crediti e la loro ingente mole e alta incidenza sull'attivo, inducono la Corte a raccomandare nuovamente la puntuale e rigorosa applicazione delle norme e dei principi vigenti in materia, a partire dalla fase di impostazione delle previsioni sino a quella del riaccertamento, nella fissazione di adeguate aliquote di svalutazione e nell'assicurazione di un congruo livello di copertura del relativo fondo - unitamente all'adozione di misure organizzative e amministrative

che riducano le aree di disfunzioni – applicando criteri idonei ad escludere rischi di possibili effetti distorsivi sugli equilibri patrimoniali ed economici e mantenendo un rapporto costante tra fondi e crediti.

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

Situazione debitoria

(milioni di euro)

	Consistenza al			Variazioni 2012	
	31/12/11	1/1/12	31/12/12	ass.	%
Debiti verso fornitori	1.262	1.406	1.448	42	3%
per spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	845	936	987	51	5,4%
per l'acquisizione beni di uso durevole	0	2	2	0	0%
per l'acquisizione beni di immobilizzazioni tecniche	417	468	459	-9	-1,9%
Debiti rappresentati da titoli di credito	3	28	28	0	0%
per sottoscrizioni di parte c. e acquisto di valori mobiliari	3	28	28	0	0%
Debiti tributari	9	13	11	-2	-15,4%
per oneri tributari	9	13	11	-2	-15,4%
Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza	2.311	2.319	2.453	134	5,8
verso istituti di previdenza per trasferimenti passivi	1	6	5	-1	-16,7%
verso istituti di prev. per spese aventi natura di partite di giro	2.310	2.313	2.448	135	5,8%
Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute	2.232	2.311	2.949	638	27,6%
per prestazioni istituzionali	2.232	2.311	2.949	638	27,6%
Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	63.558	91.146	103.559	12.413	13,6%
anticipazioni di tesoreria	32.155	35.655	35.655	0	0,0%
anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali	23.193	23.193	35.241	12.048	51,9%
Art. 35, co. 3 e 4, L. 448/1998					
per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici	2.306	2.310	2.372	62	2,7%
presunta insussistenza dei residui passivi	-891	-891	-973	-82	9,2%
per rimborsi	1.941	1.942	1.942	0	0,0%
verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro	4.842	7.228	7.613	385	5,3%
verso regioni per assegni familiari	9	9	9	0	0,0%
verso I.N.A.D.E.L. L. 303/1974	3	2	2	0	0,0%
Anticipazioni dello Stato alle gestioni ex Inpdap art.35, co. 3, L. 448/1998		21.698	21.698	0	0,0%
Debiti diversi	5.730	6.277	6.854	577	9,2%
per spese per gli organi dell'Ente	2	4	5	1	25,0%
per oneri per il personale in attività di servizio	255	305	310	5	1,6%
per oneri per il personale di quiescenza	2	2	3	1	50,0%
per trasferimenti passivi	214	217	252	35	16,1%
per oneri finanziari	2.382	2.391	2.391	0	0%
per poste correttive e compensative di entrate correnti	680	681	677	-4	-0,6%
per spese non classificabili in altre voci	28	47	51	4	8,5%
per concessione di crediti ed anticipazioni	41	265	499	234	88,3%
per altre spese aventi natura di partite di giro	1.471	1.481	1.502	21	1,4%
per depositi cauzionali	9	10	10	0	0,0%
per debiti diversi	624	852	1.134	282	33,1%
per v/aziende per depositi (art. 1, co.1223, L. 296/2006)	22	22	20	-2	
Totale debiti	75.105	103.500	117.302	13.802	13,3

La massa debitoria esistente al 31 dicembre 2012 è di 117,3 mld di euro e in essa predominano i debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici, che passano da 91,1 a 103,6 mld.

L'incremento di quest'ultimo aggregato è da imputare quasi esclusivamente alle anticipazioni per la gestione previdenziale (12 mld di euro) che rimangono la fonte primaria di finanziamento, vista soprattutto la persistente carenza nella solvibilità a breve dei finanziamenti statali.

Il raddoppio del livello di indebitamento per anticipazioni alle gestioni è riconducibile – come già rilevato – alla quota accumulata dalla gestione pubblica dell'ex Inpdap (21,7 mld di euro), che nelle note di variazione al preventivo ha trovato allocazione tra i debiti vari e, nel consuntivo, una specifica evidenza patrimoniale.

Ancor più urgenti si rilevano pertanto misure, anche normative, che favoriscano un automatismo delle compensazioni con i corrispettivi crediti verso lo Stato.

La situazione dei debiti per anticipazioni di Tesoreria registra dopo sei anni una variazione di 3,5 mld di euro, riconducibile esclusivamente alla gestione pubblica.

Nel tentativo di contenere la massa crescente di indebitamento, i precedenti referti hanno prospettato l'opportunità di un utilizzo diretto della liquidità, ma il severo ridimensionamento delle disponibilità - iniziato nel 2010 - non consente alternative ad un attento monitoraggio, soprattutto dei debiti attribuibili direttamente alla gestione ordinaria e quindi di più agevole controllo.

Altro aggregato che ha fatto registrare incrementi consistenti è quello riconducibile ai debiti verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro - che passano da 4.842 a 7.613 mln di euro - attribuibili per la quasi totalità alle ritenute erariali (7.531 mln).

Pur in assenza di variazioni consistenti, se si escludono le prestazioni istituzionali (2.949 mln di euro; +638 mln), permangono importi rilevanti per i debiti verso istituti di previdenza aventi natura di partite di giro (2,4 mld), per trasferimenti allo Stato e ad altri soggetti pubblici (2,4 mld di euro) e per oneri finanziari (2,4 mld).

11.8.3 L'aggregato patrimoniale che ha subito il maggior incremento relativo, a seguito delle operazioni di incorporazione, è quello delle immobilizzazioni che da 4,8 mld di euro del 2011, espone alla data del 31 dicembre 2012 impieghi per 16,8 mld, allocati essenzialmente nelle componenti finanziarie.

Queste ultime (13,5 mld di euro) vedono una assoluta prevalenza dei crediti verso altri (10,3 mld), tra i quali spiccano i mutui (4,3 mld) ed i prestiti (3,3 mld) agli iscritti della gestione Credito ex INPDAP.

L'incidenza della componente mobiliare del patrimonio, pur essendo minoritaria, ha assunto, soprattutto con l'incorporazione dei soppressi INPDAP ed ENPALS, un ruolo non piu' residuale, conferendo quindi maggiore importanza alla relativa politica degli investimenti, ancora peraltro ispirata al mantenimento degli assetti esistenti.

Per consentire valutazioni omogenee, l'assetto mobiliare è stato suddiviso nelle tre gestioni interessate: privata, pubblica ed ex ENPALS.

Gestione privata

La consistenza della gestione INPS viene riportata nella seguente tabella.

	Consistenza al 1/1/2012	Aumento	Diminuz.	Consistenza al 31 dicembre 2012			(euro)
				Prezzo di acquisto	Valore di inventario	Valore nominale	
Unicredit - Ex Rolo Banca 1473	46	0	0	0	46	45	
Equitalia (ex Riscossione) S.p.a.	73.500.000	0	0	73.500.000	73.500.000	73.500.000	
Intesa S.Paolo	13.298.056	61.660	0	56.803.459	13.359.716	5.343.887	
I.G.E.I S.p.a.in liquidazione	1.185.216	0	0	1.185.269	1.185.216	3.950.842	
GE.TI. S.p.a. in liquidazione	6.434.189	0	0	6.434.189	6.434.189	6.434.189	
Beni Stabili S.p.a.	258.159	0	0	258.159	258.159	329.910	
S.I.S.P.I. S.p.a.	325.000	0	0	335.697	325.000	325.000	
S.I.S.P.I. S.p.a.(ex Ipost)	175.000	0	0	180.760	175.000	175.000	
Totale titoli azionari	95.175.666	61.660	0	138.698.138	95.237.326	90.058.873	
Partecipazioni	7.747	0	0	7.747	7.747	7.800	
Strumenti finanziari	10.951.500	8.452.500	0	19.404.000	19.404.000	19.404.000	
Investimenti ex Ipost	40.354.834	0	0	40.354.834	40.354.834	40.354.834	
Impieghi mobiliari da perfezionare (*)	2.765.627	0	0	0	2.765.627	0	
Totale Inps	149.255.374	8.514.160	0	198.464.719	157.769.534	149.825.507	
Titoli ex Scau	2.401.059	0	0	2.401.059	2.401.059	3.997.409	
Totale Generale	151.656.433	8.514.160	0	200.865.778	160.170.593	153.822.916	

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

Il quadro complessivo risulta sostanzialmente immutato, essendo l'aumento totale di 8,5 mln di euro collegato all'acquisto di strumenti finanziari derivanti dalla partecipazione in una delle società di successiva trattazione.

La partecipazione in Equitalia s.p.a., nella quale il Presidente dell'Istituto riveste la carica di Vice Presidente, rimane la più consistente con 73,5 mln di euro (pari al 49% del capitale sociale) e mostra utili di esercizio in aumento, peraltro ancora destinati all'autofinanziamento e alla conseguente assegnazione a riserva, perpetuandosi l'assenza di ritorni reddituali a favore dell'Istituto stesso.

L'acquisto degli strumenti finanziari dagli ex concessionari della riscossione, assume il rilevante importo di 8,4 mln di euro, (pari al 49% del valore nominale di n. 345 strumenti) e costituisce – come già anticipato – fattore determinante dell'accresciuta consistenza dell'intera gestione privata.

Vanno invece sottolineati i segni di discontinuità per la soluzione delle pluriennali fasi liquidatorie relative alle società Ge.T.I (istituita per le attività termale) e I.G.E.I. (istituita per i servizi di gestione degli immobili), ambedue in compartecipazione con soggetti privati e caratterizzate da prolungati contenziosi.

Nel primo caso, è intervenuta la chiusura delle vertenze giudiziarie e i valori iscritti in bilancio corrispondono all'accantonamento vincolato dell'attivo, in attesa degli adempimenti conclusivi.

Nel secondo, ha subito una accelerazione la fase liquidatoria, nel contesto della intervenuta aggiudicazione ad un unico raggruppamento di imprese della gestione degli immobili da reddito, finalizzata anche alla razionalizzazione dei servizi affidati a più soggetti e in parte svolta direttamente.

Quanto a Sispi, la cui partecipazione al capitale è divenuta totalitaria nel 2010, non appare ancora vicino il rilancio gestionale collegato alle modifiche statutarie che hanno visto solo talune attività aggiuntive delegate dall'Inps – per i servizi amministrativi a supporto di FondiInps – e che nel 2012 hanno concorso a determinare un utile pari a 0,5 mln di euro.

Con riferimento a quest'ultima società ribadisce pertanto la Corte l'esigenza di una rigorosa riconsiderazione della reale capacità di stare sul mercato – in ragione anche della crescita dei costi, soprattutto di funzionamento – ma principalmente di una seria verifica sulla sua stessa esistenza, alla luce delle più recenti e rigorose linee legislative sul mantenimento delle società in house e sull'affidamento diretto dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni (art.4, del D.L. 95, convertito nella Legge 135/2012).

Gestione pubblica

Il patrimonio mobiliare della gestione pubblica, ex INPDAP, è articolato su partecipazioni dirette azionarie, quote di fondi chiusi e titoli di Stato; al netto di questi ultimi (28,8 mln di euro) - in scadenza nell'arco di un triennio - si riportano in tabella i dati riassuntivi delle partecipazioni detenute.

Fondi immobiliari chiusi	Quantità	Costo d'acquisto unitario euro	Valore unitario di rendiconto al 31.12.2012 euro	Valore di bilancio al 31.12.2012 euro
Azioni IDeAFIMIT SGR	33.157	51.56		1.712.416
Strumenti finanziari partecipativi	33.157			
Azioni DIEP	3.000			27.305
Quote Fondo Immobiliare ALPHA	31.289	2.500	3.701	78.222.500
Quote Fondo Immobiliare BETA	26.847	1.000	556	14.920.140
Quote Fondo Immobiliare SENIOR	377	250.000	240.617	90.712.763
Quote Fondo Immobiliare ARISTOTELE	2.520	250.000	265.610	630.000.000

Quanto alla partecipazione in IDeAFIMIT SGR, conviene sottolineare che si tratta di una grande società di gestione immobiliare con 32 fondi gestiti (di cui 5 quotati in borsa), per una massa complessiva di oltre 10 mld di euro, e che la quota di capitale detenuta dall'Istituto è pari al 29,67% (comprensivi di quella ex ENPALS).

Nel corso del 2012, in sede di approvazione bilancio 2011, l'assemblea degli azionisti ha deliberato un dividendo che per la quota INPS assomma a circa 2 mln di euro, mentre il corrispondente importo a chiusura del bilancio 2012 ammonta a circa 4,6 mln.

Di seguito vengono forniti i principali dati riassuntivi dei singoli fondi, affidati in gestione alla IDeAFIMIT SGR, ad eccezione dell'ultimo affidato ad altra SGR (Fabrica Immobiliare S.p.a.).

Fondo Alpha. La gestione possiede 31.289 quote (30% del totale) per un valore unitario alla data del 31 dicembre 2012 di 3.701 euro. Il 2012 non ha visto distribuzione di proventi. In data 30 luglio 2012 il Consiglio di amministrazione di IDeAFIMIT SGR ha deliberato la proroga della durata al 27 giugno 2030, ma contemporaneamente, con l'approvazione del Business Plan, ha indirizzato la politica di gestione in una direzione liquidatoria per arrivare alle dismissioni degli asset entro il 2019. Non risultano prese di posizione dell'Istituto, titolare di una quota minoritaria nei confronti di una scelta che ha sollevato polemiche da parte di altri investitori, in esito al rinviato realizzo.

Fondo Beta. La gestione possiede 26.847 quote per un valore unitario alla data del 31 dicembre 2012 di 555,7 euro. Nel 2012 sono stati distribuiti proventi pari a 105.670 euro. Il fondo prosegue nell'attività di dismissione del modesto patrimonio immobiliare residuo, da realizzarsi entro i 3 anni successivi alla scadenza del 18 febbraio 2012.

Fondo Senior. Le quote in possesso della gestione sono 377 (pari al 69% del totale) per un valore unitario di 240.617 Euro. Nel corso del 2012 non sono stati distribuiti dividendi. Una recente grande operazione di scissione in tre comparti – nella logica della massimizzazione della redditività e con ampie deleghe alla SGR – è stata proposta all'Assemblea dei partecipanti, convocata ma non tenuta il 30 settembre 2013 e la questione ha costituito oggetto di approfondimento istruttorio, tuttora in corso.

Fondo Aristotele. La gestione possiede il 100% delle 2.520 quote del fondo del valore unitario di 265.610 euro. Nel corso del 2012 non sono stati distribuiti utili.

Gestione lavoratori dello spettacolo.

Alla data del 31 dicembre 2012 risultano attribuiti alla gestione: immobilizzazioni finanziarie per 913 mln di euro (di cui 567 mln riferiti a risorse affidate ad 8 SGR ed a un contratto relativo ad un obbligazione strutturata), 262 mln corrispondenti alla titolarità esclusiva delle quote del Fondo " Gamma Immobiliare" e 18 mln come controvalore della partecipazione azionaria in SGR IDeAFIMIT Spa, pari all'11,34% del capitale sociale.

Con determina presidenziale del 6 agosto 2012 – e in attuazione del piano approvato dalle autorità vigilanti – è stata stabilita la dismissione al miglior valore di mercato nel termine di 12/18 mesi.

La successiva determina del 4 settembre 2013 ha disposto la conservazione dei soli titoli di Stato italiani e della partecipazione in IDeAFIMIT.

Altra importante operazione è stata predisposta dalla stessa SGR IDeAFIMIT per il Fondo "Gamma Immobiliare", nella medesima logica di privilegio del profitto e in sinergia con altri fondi amministrati; anche questa operazione ha costituito oggetto di istruttoria, tuttora in corso.

Richiamando le osservazioni formulate in materia, deve la Corte ribadire la raccomandazione – fatta propria anche dal CIV – sulla esigenza che le politiche di investimenti siano uniformate al rispetto della missione pubblica assegnata all'Istituto.

Richiedono, pertanto, una rigorosa riflessione sia la partecipazione nella più grande SGR privata (IDeAFIMIT SGR SPA) - diventata tra l'altro, minoritaria e sostanzialmente soggetta alla linea prioritaria di massimizzazione dei profitti, che vede una ristretta rappresentanza dell'Istituto nelle cariche sociali - sia quella nei fondi immobiliari non adeguatamente presidiati negli organi da dipendenti interni ed esposti a crescenti rischi di indebolimento delle finalità sociali, attraverso modifiche statutarie e dei regolamenti di gestione.

11.8.4 Le immobilizzazioni materiali alla data del 31 dicembre 2012 ammontano a 3,1 mld di euro, di cui 2,3 mld rappresentati da immobili da reddito e 0,8 mld da beni strumentali, con un aumento della consistenza del 73% rispetto al 2011 grazie agli apporti acquisiti dai soppressi INPDAP ed ENPALS.

Il processo di valorizzazione e dismissione degli immobili da reddito conferma la pregressa situazione di stallo, condizionata sia dalle attività di valutazione dell'Agenzia del Territorio e del Demanio, sia dalla programmata costituzione di uno o più fondi immobiliari ad apporto privato, decisa nel 2009 e non conclusa nonostante la conferma legislativa nel 2012.

Nel contesto delle iniziative avviate, l'Istituto ha autorizzato una procedura ristretta comunitaria per la gestione amministrativa, tecnica e di supporto alla vendita, mediante la selezione di un operatore cui affidare i servizi dell'intero patrimonio da reddito e in data 18 giugno 2013 il Consiglio di Stato, respingendo l'istanza di sospensione della società Romeo - operatore secondo in graduatoria - ha rimosso l'ostacolo alla stipula del contratto con l'aggiudicatario dei servizi, l'operatore plurisoggettivo RTI Prelios spa, Abaco Servizi srl/Exitone spa/Siram spa.

Il complesso dei cespiti della gestione privata è rimasto pressoché invariato (1,8 mld di euro) e, in proposito, si rinvia al documento depositato nella audizione dei

magistrati della Corte in data 20 giugno 2012 presso la Commissione bicamerale sugli enti gestori di previdenza.

In sintesi può ribadirsi – dopo il riacquisto nel 2009 dei restanti immobili cartolarizzati - l'esito parzialmente positivo della operazione SCIP-1 e il sostanziale insuccesso della SCIP-2.

La successiva attività di valorizzazione e dismissione – come già detto - ha inoltre subito un sostanziale blocco imputato dall'Ente sia alle mutate disposizioni sulle strategie e gli adempimenti, sia ai vincoli normativi connessi alle unità ex cartolarizzate, che ne hanno ridotto i rendimenti, impedendo l'adeguamento dei canoni di affitto.

In particolare non risulta riavviato il percorso di costituzione di fondi immobiliari ad apporto privato e ha subito un arresto anche il piano degli investimenti e disinvestimenti 2011/2013 adottato con determinazione del marzo 2011, ma non approvato dal CIV, in carenza degli adempimenti prescritti dalle direttive ministeriali sia sulla valutazione di costi e benefici che sui rischi da comparare con il rendimento dei titoli di Stato.

Permangono tuttavia – anche sul piano normativo – le seguenti questioni irrisolte: la certezza sull'obiettivo prioritario finale della dismissione, rispetto a quello, solo secondario e transitorio, della valorizzazione; la scelta dello strumento della valorizzazione, in via diretta o mediante fondi di investimento (quest'ultima confermata per l'INPS dal D.L. 95 convertito dalla Legge 135 del 2012); la revisione dei vincoli normativi sugli immobili cartolarizzati per agevolarne la vendita.

La Corte ha inoltre sottolineato che si prospetta all'INPS un nuovo scenario, per effetto delle incorporazioni, che implicano un indifferibile riesame della intera strategia degli investimenti, al fine di armonizzare le diverse scelte e procedure nel tempo adottate dagli enti soppressi, anche in coerenza con le peculiarità dei rispettivi assetti patrimoniali originari.

Nel delineato contesto, le vendite hanno subito una ulteriore diminuzione e si riscontra quasi un azzeramento per la gestione privata, con sole 3 unità residenziali (per un controvalore di 0,7 mln di euro) e 7 commerciali (4,2 mln di euro) – le seconde tuttavia effettuate dal Consorzio G8 - rispetto alle 38 unità complessivamente dismesse nel 2011; una più ampia attività di alienazione si è invece registrata nella gestione pubblica, peraltro caratterizzata da una differenziata composizione qualitativa delle unità residue.

Anche quale effetto dell'apporto massiccio dei cespiti ex INPDAP, la gestione ordinaria del patrimonio immobiliare da reddito continua a registrare perdite, che

hanno assunto dimensioni notevoli: gli importi, discesi a 33,7 mln di euro nel 2011 - dai 55 mln del 2010 - salgono nel 2012 a 272,9 mln.

La dilatazione del risultato negativo è attribuibile agli oneri tributari e all'accantonamento al fondo imposte - passati da 14,1 a 217,4 mln di euro, principale effetto dell'introduzione dell'IMU - oltre che alle spese di conduzione, pari a 92,9 mln di euro rispetto ai 48,3 mln del 2011.

A seguito delle ripetute sollecitazioni istruttorie della Corte - fatte proprie dal CIV - risultano avviati contatti con i soggetti pubblici attivi nella promozione di fondi immobiliari per la valorizzazione e dismissione dell'intero patrimonio immobiliare da reddito dall'Istituto.

Quanto agli immobili strumentali - acquisiti in una più ampia consistenza dalla gestione pubblica - è richiesta la massima accelerazione nelle operazioni di riorganizzazione logistica delle sedi e dei servizi, per la più rapida chiusura delle numerose locazioni passive (sia con i locatori privati che con il fondo FIP), al fine di eliminare gli alti oneri sia di affitto (159 mln di euro, di cui 80 per uffici trasferiti a FIP) sia di manutenzione (81 mln di cui 29 per uffici trasferiti a FIP), che registrano impegni complessivi pari a 240 mln.

11.9 Per un'analisi delle risultanze finanziarie nelle loro linee evolutive, si espongono - nella seguente tabella - i dati più rilevanti del preventivo 2013 e dei relativi aggiornamenti, confrontati con il consuntivo 2012.

Andamento evolutivo della gestione generale		(milioni di euro)	
Aggregati	Consuntivo 2012	Preventivo 2013	Preventivo 2013 1° nota di variazione
Avanzo/disavanzo finanziario	-9.786	-10.721	-10.631
di parte corrente	-9.175	-9.450	-9.371
in c/capitale	-611	-1.271	-1.260
Avanzo di amministrazione	53.870	45.937	46.027
Risultato economico	- 12.216	- 9.714	- 9.245
Patrimonio netto	21.875	15.416	15.885
Apporti complessivi dello Stato*	93.801	94.892	94.925
Riscossioni**	271.586	275.038	274.548
Pagamenti	378.208	385.516	386.424
Apporti complessivi dello Stato ***	101.491	110.702	110.322
per trasferimenti	89.443	92.428	93.008
per anticipazioni	12.048	18.274	17.314
Entrate contributive	208.076	213.340	213.762
Prestazioni istituzionali	295.742	303.368	303.077

(*) In termini finanziari di competenza

(**) Al netto degli apporti complessivi dello Stato

(***) In termini finanziari di cassa

Gli effetti negativi indotti dall'incorporazione dell'ex INPDAP e dalle persistenti difficoltà economiche del Paese, non subiscono in prospettiva alcuna attenuazione, causando un peggioramento ulteriore dei saldi finali nelle proiezioni per il corrente anno; la gestione finanziaria di competenza supera infatti ampiamente un deficit di 10 mld di euro confermando, nella variazione, il pesante saldo della previsione iniziale.

Può anzi ragionevolmente ipotizzarsi un trend effettivo più sfavorevole in ragione della probabile sovrastima delle entrate contributive - calcolata sulla base dei parametri del Def non aggiornato - che si attestano a 214 mld di euro (+5 mld rispetto al dato rendicontato nel 2012), mentre appare piu' attendibile la spesa per prestazioni nel breve periodo, che continua la sua crescita inarrestabile, anche sulla maggiore spinta dei crescenti trattamenti a piu' elevato importo medio della gestione pubblica.

La sempre piu' divaricata forbice tra contributi e prestazioni si riflette sull'equilibrio economico, che evidenzia un disavanzo ormai attestato ad oltre 9 mld di euro e rende ancora piu' urgente un attento e costante monitoraggio sulle poste reddituali legate a procedimenti di stima come gli accantonamenti.

Il risultato d'esercizio, che si allontana sempre piu' dai saldi positivi del 2008, causa una conseguente erosione del netto patrimoniale, che consente margini attivi per poco piu' di un esercizio.

Come segnalato nel referto sul 2011, bilanci con risultati di esercizio in continuo deterioramento, determinando un assottigliamento dei netti patrimoniali, impongono altresì una particolare attenzione per una profonda riconsiderazione sulle reali consistenze delle riserve legali, soprattutto alla luce dei meccanismi di formazione stabiliti da norme risalenti, che continuano a prescindere dal segno dei risultati economici.

Rimane pertanto sicuro fattore di riequilibrio solo l'intervento statale, che prosegue il percorso ascendente, peraltro piu' accentuato nella componente piu' strettamente finanziaria, come le anticipazioni, che generano - come già detto - debito, pervenuto ad un ammontare superiore complessivamente ai 110 mld di euro, corrispondenti quasi alla metà delle entrate contributive.

Una tale ingente massa di risorse pubbliche ha raggiunto un livello di non agevole sostenibilità nel tempo, mentre il ricorso sempre piu' massiccio alle anticipazioni richiede comunque un riequilibrio attraverso un analogo processo di rimborso, al fine di non aggravare l'esposizione debitoria verso lo Stato, che nelle previsioni aggiornate 2013 supera i 95 mld di euro.

12 – Considerazioni conclusive

12.1 La sostenibilità finanziaria della spesa pensionistica e l'attenuazione del conflitto generazionale appaiono rafforzate dall'intervento strutturale recato dalla Legge 214/2011, che ha inteso chiudere il ciclo delle modifiche in materia di previdenza pubblica obbligatoria.

L'impostazione rigorosa e non graduale dell'inasprimento dei requisiti pensionistici ha reso peraltro necessari i primi correttivi nei confronti delle categorie dei c.d. "salvaguardati o esodati" – che incideranno sui risparmi stimati - e a porre allo studio iniziative per un modello di pensionamento flessibile.

Accanto al profilo dell'adeguatezza delle prestazioni – collegata al sistema contributivo, soprattutto nella sempre più diffusa e ampia discontinuità dei percorsi lavorativi – assumono crescente attenzione gli eccessivi divari nei trattamenti originati dal calcolo retributivo e posti in gran parte a carico della fiscalità generale, che finanzia quasi un terzo della spesa pensionistica erogata dall'INPS.

Per porre in parte rimedio a queste sperequazioni e a fronte delle pronunce di annullamento di provvedimenti legislativi non conformi ai principi costituzionali, sono state avanzate proposte di correttivi strutturali sulle pensioni più elevate, volti ad un riequilibrio delle prestazioni, in maggiore allineamento alle contribuzioni versate.

Nel delineato contesto risulta più stringente la necessità di un rilancio della previdenza complementare, quale secondo pilastro indispensabile al buon funzionamento del sistema, previa una indispensabile opera di profonda revisione dell'attuale assetto eccessivamente parcellizzato in oltre 500 fondi.

Nell'ambito delle misure di razionalizzazione e di riordino degli enti, la scelta legislativa di un polo unico della previdenza pubblica accresce l'urgenza di riforma dell'intero quadro normativo in cui opera l'INPS e comunque dell'aggiornamento della principale Legge fondante 88/1989.

12.2 I provvedimenti legislativi generali e specifici degli ultimi anni hanno acuito le criticità segnalate dalla Corte, comportando l'adozione immediata quantomeno di anticipate misure di revisione del vigente assetto degli organi dell'Istituto, allo scopo di ripristinare un miglior equilibrio e una maggiore chiarezza nel riparto delle competenze.

In proposito, giova ricordare gli autorevoli interventi che si sono susseguiti nel 2012 – una mozione della Camera dei deputati, un "avviso comune" delle parti sociali

e la relazione di un gruppo di esperti nominati dal Ministro del lavoro – finalizzati a ridisegnare la governance dell’Istituto, nei differenziati compiti di rappresentanza legale, di indirizzo politico e amministrativo e di gestione e a rimodulare le stesse attribuzioni di vigilanza ministeriale, oltre che a rivedere assetto e funzioni dell’organo interno di controllo.

Quanto ai compiti del Presidente, la Corte ribadisce l’esigenza non solo di evitare eccessive concentrazioni di potere, ma di garantire la massima trasparenza delle decisioni assunte, nel rispetto delle norme primarie sui controlli interni ed esterni.

In proposito resta ancora insoddisfatta la più volte sottolineata richiesta di una revisione del regolamento di autodisciplina, soprattutto per una migliore definizione delle sequenze procedurali, oltre che per l’integrazione delle materie più importanti, quali ad esempio gli incarichi dirigenziali esterni e le designazioni negli organi delle società partecipate.

Per queste ultime, vanno nuovamente segnalate le anomalie connesse alla permanenza di incarichi nelle società e nei fondi immobiliari partecipati ricoperti mediante autodesignazione – dovute alla mancanza di una organo collegiale di amministrazione – e le scelte operate direttamente e non sempre allineate al criterio della rappresentanza interna, a migliore tutela della finalità e degli interessi dell’Ente.

Una definitiva razionalizzazione dei molteplici organismi presenti al centro e sul territorio – cui si sono aggiunti quelli degli enti soppressi e incorporati – appare altresì indifferibile allo scopo, tra l’altro, di agevolare l’effettivo recupero degli originari compiti di indirizzo e un drastico taglio delle corrispondenti spese di funzionamento.

12.3 Nelle more dei decreti di trasferimento delle risorse strumentali, umane e finanziarie previsti dall’art.21 co. 2 del D.L. 201/2011 e nel graduale percorso di riorganizzazione dell’Istituto - iniziato nel 2008 – si è innestata l’incorporazione di fatto dell’INPDAP e dell’ENPALS.

I condizionamenti imposti dalla transitoria permanenza delle strutture centrali di primo livello degli Enti soppressi hanno accentuato l’esigenza di una revisione delle articolazioni della Direzione generale, concentrando nell’esercizio delle funzioni istituzionali, rimodulando quelle dedicate a compiti strumentali parzialmente sovrapponibili, e assicurando le coerenze con il bilancio per missioni e programmi.

Al fine di garantire i livelli di servizio agli utenti e di eliminare al contempo le prime duplicazioni di competenza, sono state temporaneamente istituite tre Direzioni centrali e assegnate ad interim sette strutture centrali ex INPDAP.