

ALLEGATO

Esame dei bilanci consuntivo 2002 e di previsione 2003

PROPOSTA DI RELAZIONE ANNUALE SUI BILANCI CONSUNTIVI 2002 E DI PREVISIONE 2003 DEGLI ENTI E DELLE CASSE SOTTOPOSTI AL CONTROLLO DELLA COMMISSIONE

1. PREMESSA

Concluso l'esame delle relazioni sui risultati di gestione degli Enti previdenziali per il periodo 2002, è opportuno svolgere alcune considerazioni sul lavoro finora svolto dalla Commissione di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.

Si ricorda innanzitutto che nell'ambito dell'esame dei risultati dell'attività degli Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, la Commissione ha proceduto, per ognuno degli Enti sottoposti al suo controllo, all'approvazione di considerazioni conclusive sui dati del bilancio consuntivo 2002 e del preventivo 2003.

Tale attività è stata svolta nel corso di 14 sedute per un periodo complessivo di circa 9 ore.

In particolare, la tipologia delle considerazioni conclusive approvate è stata la seguente:

- un parere favorevole con osservazioni relativo all'INPS;
- quattordici considerazioni conclusive senza osservazioni, *relative a* IPSEMA, Enpaia, Inpgi, FASC, Epap, Enasarco, CNPR, Enpav, Onaosi, Enpacl, Enpap, Cassa Notariato, Cassa Forense, EPPI;
- due considerazioni conclusive senza osservazioni, con riformulazione, *relative a* INARCASSA e Cassa dottori commercialisti;
- tre considerazioni conclusive con osservazioni, *relative a* IPOST, INPDAP, ENPAM;

- otto considerazioni conclusive con osservazioni e riformulazioni, *relative a* ENPALS, ENAM, INAIL, INPGI2, Cassa geometri, IPASVI, ENPAF, ENPAB.

Prima di entrare nel merito delle evidenze emerse nel corso delle attività di analisi e valutazione dei dati gestionali 2002, vorrei sottolineare due importanti successi conseguiti da codesta Commissione:

- Anzitutto l'essere riusciti, così come ci si era proposti, a recuperare completamente l'arretrato che abbiamo trovato alla data del nostro insediamento, con la possibilità per la prossima sessione di lavori di dedicare maggiore tempo all'attività di confronto e di verifica con gli Enti in ordine ai principali punti di attenzione delle rispettive gestioni. In tal senso, è già stato condiviso in seno alla Commissione un "nuovo metodo di lavoro" che prevede di procedere dopo, un'analisi dei bilanci e delle schede compilate a cura degli Enti, all'individuazione per ciascuno di essi delle principali criticità da verificare ed approfondire con i vertici degli Enti stessi, per poi elaborare, sulla base delle evidenze emerse dal confronto, una relazione finale da sottoporre ad approvazione. Ciò consente, tra l'altro, di adeguare l'attività della Commissione in modo più pieno alle disposizioni della legge istitutiva della Commissione.
- in secondo luogo, un altro motivo di soddisfazione è rappresentato dal fatto che la stessa Corte dei Conti nelle sue relazioni sulle gestioni dei singoli enti, rinvia ai lavori di analisi condotti da codesta Commissione. Questo è sicuramente un importante indicatore del valore del lavoro svolto.

Ciò premesso, sul merito delle evidenze emerse nel corso dei lavori vorrei focalizzare i seguenti temi, che ritengo meritevoli di particolare attenzione:

1. Lo "stato di salute" della previdenza pubblica in generale;
2. la previdenza e l'assistenza nei conti dell'INPS ;
3. gli impatti delle cartolarizzazioni sui conti degli Enti interessati
4. Le principali evidenze della previdenza privata
5. Il patrimonio degli Enti privati
 - 5.1 la gestione immobiliare

5.2 la gestione mobiliare

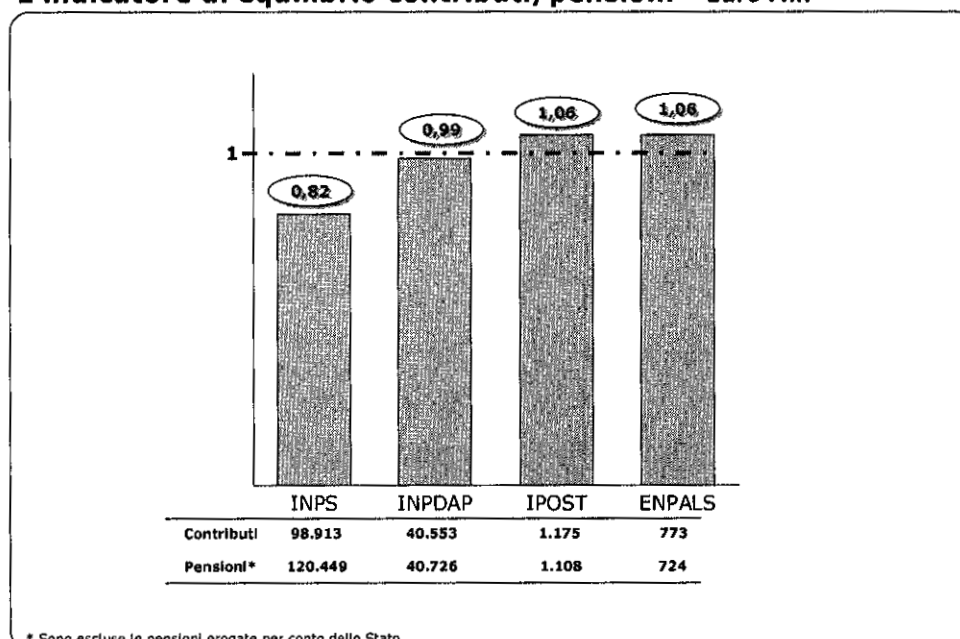
1. Lo “stato di salute” della previdenza pubblica in generale

L'analisi dei bilanci consuntivi 2002 e di previsione 2003 ha confermato come il comparto pubblico, diversamente da quello privato, richieda con massima urgenza un intervento di riforma.

Tale necessità appare evidente alla semplice lettura dei due principali indicatori di equilibrio delle gestioni pensionistiche: ossia il rapporto entrate contributive / spesa per prestazioni pensionistiche e il rapporto demografico (assicurati / pensionati).

Di seguito si riportano gli indicatori relativi alle principali gestioni pensionistiche “pubbliche”, ossia le gestioni INPS (che da sola rappresenta oltre il 67% delle entrate contributive ed il 72% della spesa pensionistica, pur escludendo le pensioni a carico dello Stato), INPDAP, IPOST, ENPALS.

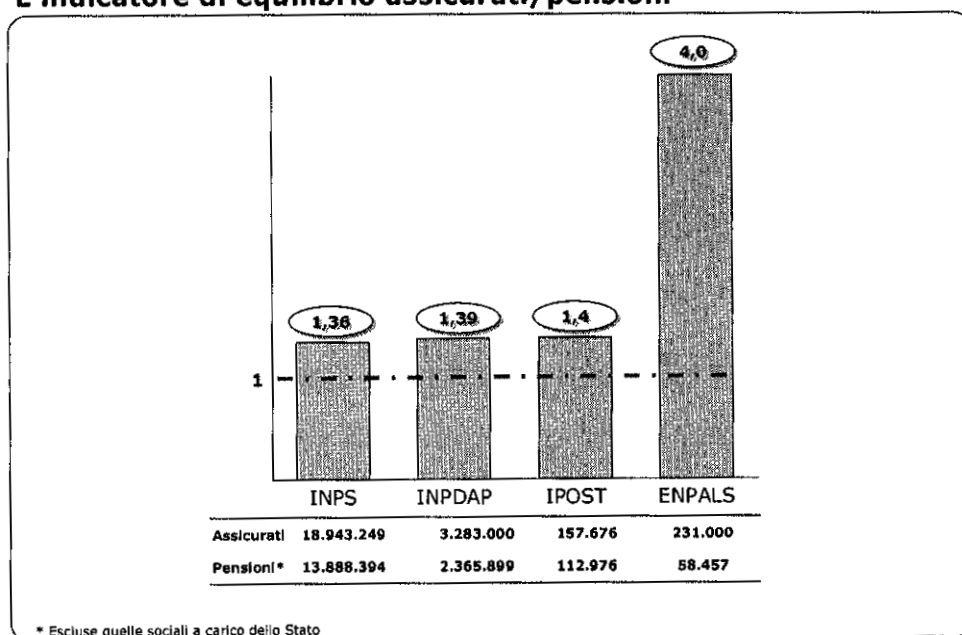
L'indicatore di equilibrio contributi/pensioni – Euro Mln



La tavola sopra riportata evidenzia che a livello di Ente complessivamente considerato, il rapporto entrate contributive/prestazioni pensionistiche risulta vicino all'unità (al di sotto per INPDAP e al di sopra per INPS, che tuttavia beneficia già, come vedremo nel seguito di supporto da parte dello Stato sotto forma di trasferimenti di varia natura).

Lo stesso dicasi, come risulta dalla tabella sotto riportata, per il rapporto demografico iscritti/pensionati: se si trascura l'ENPALS, infatti, per tutti gli altri Enti si registrano rapporti di poco superiori all'unità, che tra l'altro si inseriscono in un trend di progressiva riduzione del valore, causato da un aumento del numero dei pensionati superiore a quello degli iscritti.

L'indicatore di equilibrio assicurati/pensioni



Al di là di questa fotografia, che già di per sé rileva segnali di preoccupazione sulla sostenibilità di breve - medio periodo di tali Enti, a normativa costante, occorre sottolineare che all'interno dei diversi Enti esistono gestioni per le quali è già dato oggi rilevare situazioni di disequilibrio (si ricordi che i bilanci esaminati sono relativi all'anno 2002).

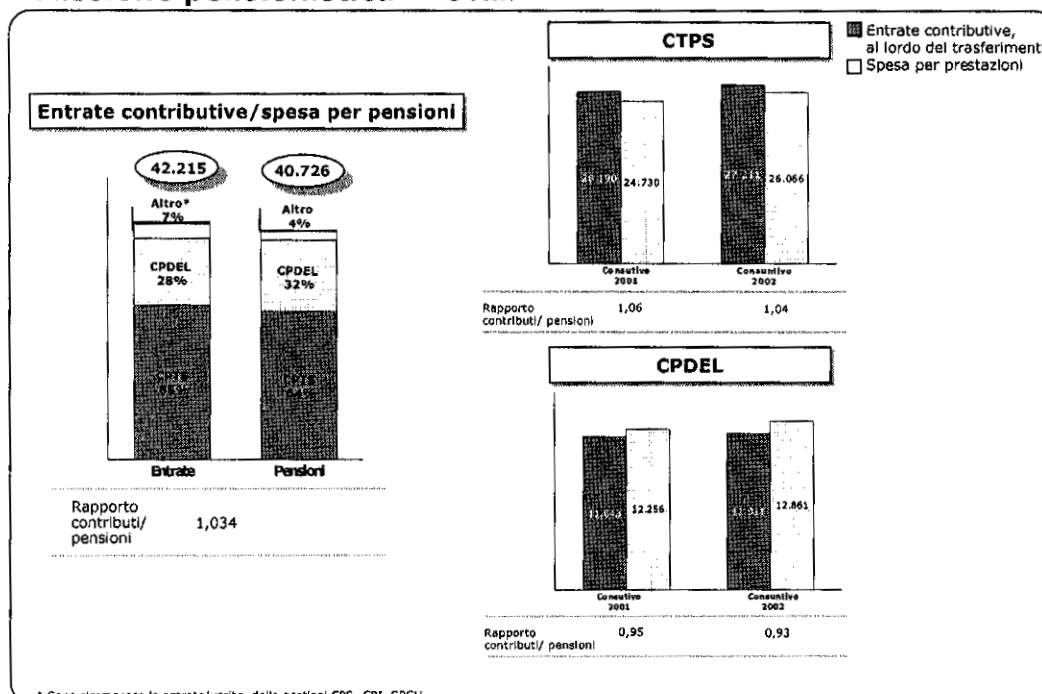
Rinviando per l'INPS a quanto più nel dettaglio illustrato nella sezione successiva, per quel che concerne l'INPDAP è da rilevare che dietro il pareggio

complessivo della gestione pensionistica si nascondono situazioni tra loro diverse: mentre, infatti, la gestione Cassa trattamenti pensionistici statali (CTPS) presenta un rapporto entrate contributive/spesa pensionistica, anche se di poco, superiore all'unità, per la Gestione pensionistica dipendenti enti locali tale rapporto si attesta intorno allo 0,93.

E comunque anche per la stessa Cassa trattamenti pensionistici statali (CTPS), come è stato segnalato anche nella relazione relativa all'INPDAP, il rapporto ad oggi in equilibrio, deve essere attentamente monitorato, anche alla luce dell'evoluzione normativa e organizzativa che sta interessando la pubblica amministrazione. A fronte, infatti, della naturale crescita della spesa per prestazioni pensionistiche, le entrate contributive scontano da una parte il blocco della crescita delle assunzioni nel settore pubblico disposto in via legislativa, dall'altra l'emergere di modelli organizzativi, come ad esempio le società miste per l'esercizio dei servizi pubblici locali, che se garantiscono lo status di dipendente pubblico ai lavoratori della P.A. "trasferiti" presso la società, non possono escludere cambiamenti del contratto per volontà dello stesso lavoratore, una volta verificata la solidità del nuovo soggetto.

Peraltro la tendenza allo "alleggerimento" dello Stato, e quindi alla riduzione del numero dei dipendenti dell'amministrazione pubblica centrale, è un dato di fatto, che inevitabilmente renderà difficile il raggiungimento, a breve scadenza, di un risultato di equilibrio per la gestione CTPS.

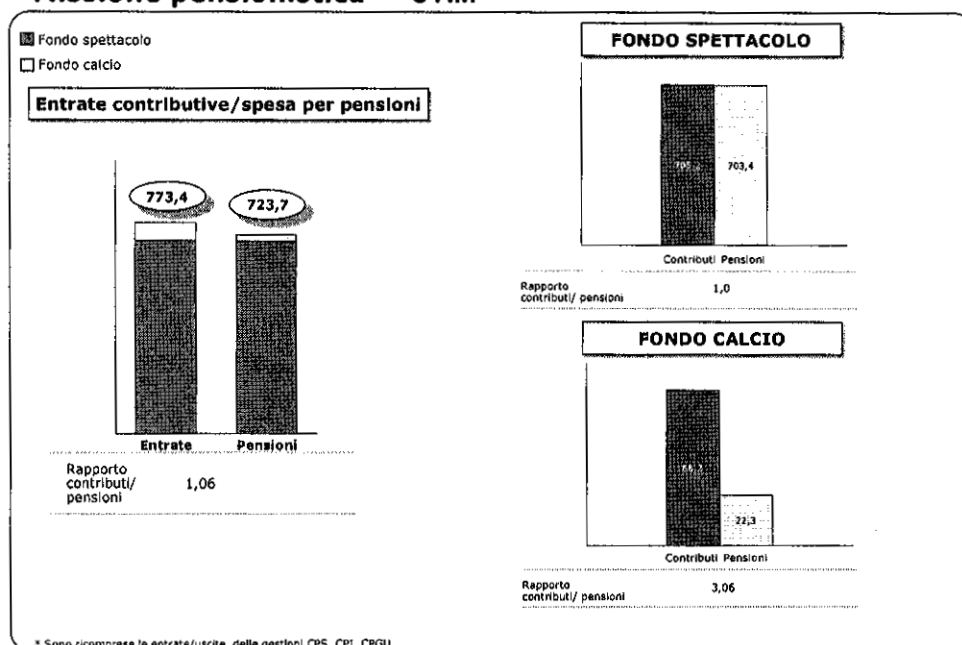
"Missione pensionistica" - € Mln



Diverso si presenta forse lo scenario per la Pubblica Amministrazione Locale, per la quale si sta verificando, in applicazione del principio di sussidiarietà, un processo di progressivo trasferimento di funzioni, prima di competenza dell'apparato centrale, in capo alle Regioni, alle Province e ai Comuni; la gestione **CPDEL** risulta peraltro già oggi in disequilibrio e difficilmente i tempi di crescita dell'occupazione nell'ambito della pubblica Amministrazione Locale saranno tali da riportarla in equilibrio in un breve arco di tempo.

L'esistenza, all'interno del singolo Ente, di situazioni tra loro profondamente diverse si riscontra, come illustrato nel grafico seguente, anche per l'ENPALS, all'interno del quale convivono due realtà, anche anagraficamente diverse: il Fondo lavoratori dello Spettacolo ed il Fondo speciale per i calciatori, gli allenatori di calcio ed i professionisti sportivi.

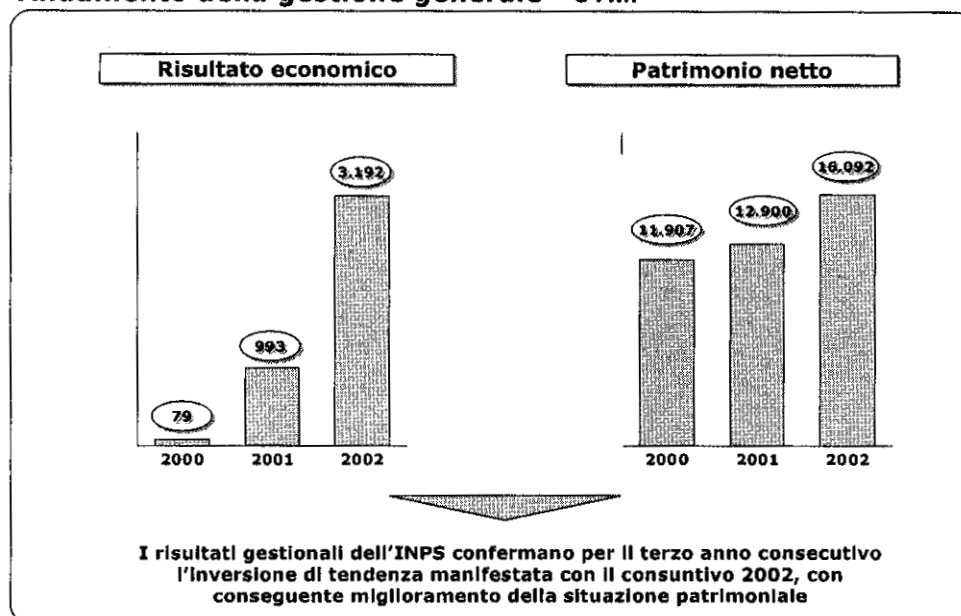
Per quel che riguarda la prima gestione, per il 2002 il rapporto entrate contributive/spesa pensionistica si colloca su livelli intorno a uno, in una situazione prossima alla criticità.

“Missione pensionistica” - € Mln

Invece, per il Fondo speciale per i calciatori, gli allenatori di calcio ed i professionisti sportivi, la forbice tra entrate contributive e spesa per prestazioni si presenta ancora molto ampia, data la ancora giovane età della gestione.

2. La previdenza e l'assistenza nei conti dell'INPS

L'INPS, dopo un lungo periodo di risultati negativi, nel periodo compreso tra il 2000 ed il 2002 ha fatto rilevare una tendenza al miglioramento rispetto al passato che peraltro, come segnalato nella relativa relazione, sembrerebbe destinata ad interrompersi nel 2003, anno in cui, secondo le previsioni formulate dallo stesso Istituto in sede di budget, i conti dovrebbero tornare in rosso per due principali motivi: l'assorbimento nell'INPS dell'INPDAl e la cessazione del contributo di 775 mln di euro, previsto in via straordinaria per gli anni 2000, 2001, 2002 dalla legge 488/1999.

Andamento della gestione generale - € Mln

E comunque, al di là del risultato stimato per il 2003, a ben vedere anche i dati positivi registrati nel periodo 2000-2002 danno luogo a interpretazioni non ottimistiche.

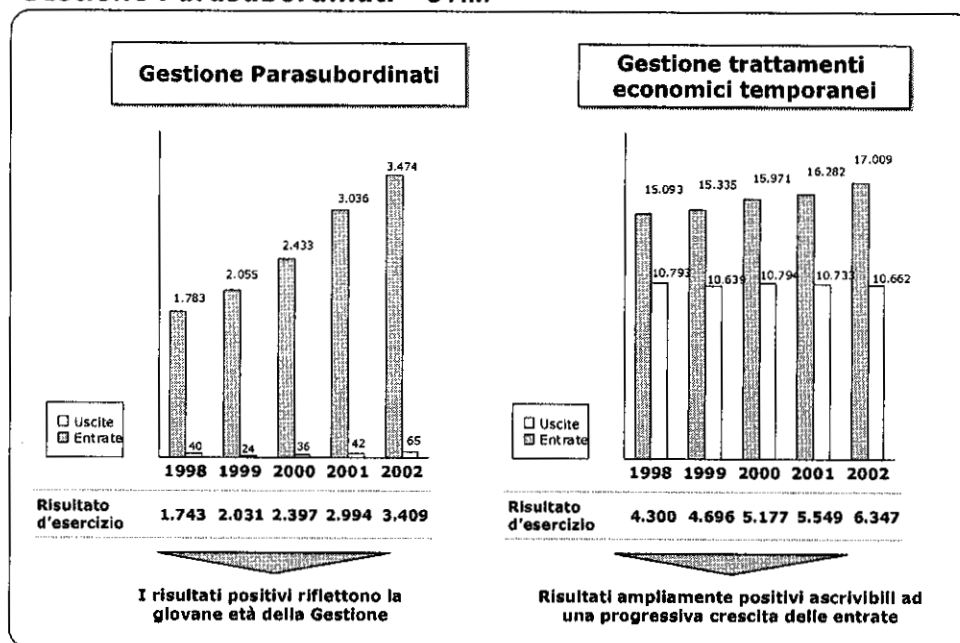
Lo stesso risultato economico positivo del 2002, pari a 3.192 mln di euro è, infatti, legato essenzialmente a due gestioni: la Gestione Trattamenti Economici Temporanei ai lavoratori dipendenti (gestione che eroga una gamma diversificata di trattamenti, quali trattamenti di famiglia, di integrazione salariale, di malattia e maternità, eccetera, aventi quale comune denominatore la "temporaneità" e la destinazione a beneficio dei lavoratori o ex lavoratori dipendenti) e la Gestione Parasubordinati (gestione che comprende tutti i lavoratori autonomi che esercitano un'attività professionale o di collaborazione coordinata e continuativa per la quale è prevista l'iscrizione alla gestione *de qua* e che hanno redditi, a titolo esemplificativo, da attività professionali come amministratori di società, membri di collegi ovvero attività di collaborazione coordinata e continuativa quali la vendita porta a porta, la collaborazioni a giornali, la consulenza e la promozione) che con i loro avanzi, rispettivamente pari a 6.348 mln di euro e 3.409 mln di euro, sono riuscite per ora a coprire i disavanzi strutturali delle altre Gestioni e cioè quello degli ex Fondi speciali confluiti nel Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (-2.271 mln di euro), quello della Gestione CD/CM (pari a -3.019 mln di euro) e quello della Gestione Artigiani (pari a -1.562 mln di euro).

Per quel che riguarda il Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti, la Gestione CD/CM e la Gestione Artigiani, il deterioramento della situazione economico-patrimoniale e finanziaria nel tempo è destinato ad accentuarsi per effetto del combinato disposto della progressiva diminuzione del numero degli iscritti, della crescita della spesa pensionistica e del consistente onere per interessi passivi sulle anticipazioni di cassa necessarie per la copertura del fabbisogno finanziario.

Ad aggravare ulteriormente tale situazione, già di per sé precaria contribuirà sicuramente l'assorbimento dell'INPDAI nell'INPS, come già le previsioni 2003 richiamate sembrano dimostrare inequivocabilmente.

Ed in ogni caso non si può ipotizzare che la Gestione Parasubordinati continui nel lungo periodo a registrare avanzi, tali da compensare i risultati negativi delle altre gestioni.

La Gestione Parasubordinati, infatti, oggi registra avanzi significativi in quanto, gestione di recente costituzione (l.335/95) che sta vivendo (come evidenziato nella tavola sotto riporta) la sua prima fase evolutiva, caratterizzata da una crescita sostenuta degli iscritti a fronte di un numero quasi inesistente di prestazioni erogate. Ma non dobbiamo sottovalutare il fatto che la platea di tale gestione può variare sia in relazione a modifiche del quadro normativo, sia in funzione dell'evoluzione del mercato del lavoro sia per una eventuale ri-distribuzione degli attuali assicurati tra l'Istituto stesso ed altri Enti.

Gestione Parasubordinati - € Mln

In sintesi, dalle analisi condotte in ordine all'INPS emerge come, già a partire da oggi, si manifestino importanti squilibri su due assi:

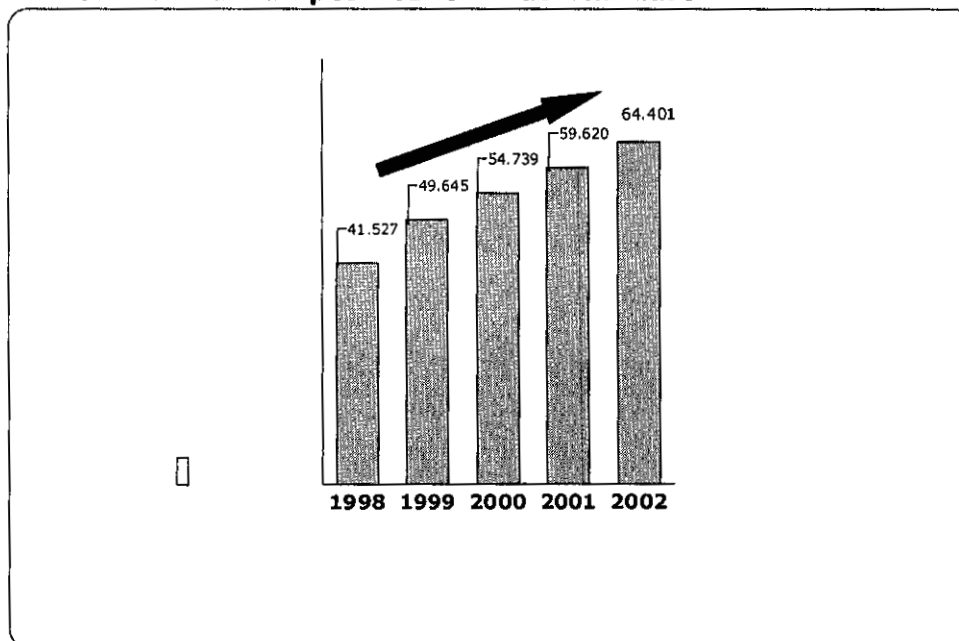
- Squilibrio economico delle gestioni previdenziali "tradizionali"
- Non equa distribuzione degli sforzi fra diverse categorie, con alcune categorie che godono del "privilegio" di pensioni ancorate a situazioni del passato (ad esempio: ferrovieri) ed altre che contribuiscono in modo rilevante ed essenziale, percependo frutti del sistema in misura ridottissima e con poche prospettive di percepire di più nel futuro (ad esempio: parasubordinati).

In questa situazione, a nostro avviso assai critica, va osservato che INPS già si avvale in modo significativo del sostegno dello Stato, che contribuisce attraverso la Gestione GIAS. I conti della GIAS ci forniscono quindi la dimensione e la "funzione" dei trasferimenti dello Stato a favore dell'INPS.

In particolare:

- Le voci di entrata evidenziano la misura dell'intervento dello Stato che è cresciuto significativamente negli ultimi anni (vedasi tavola seguente) per finanziare nuovi interventi “sociali” dello Stato realizzati tramite l'INPS

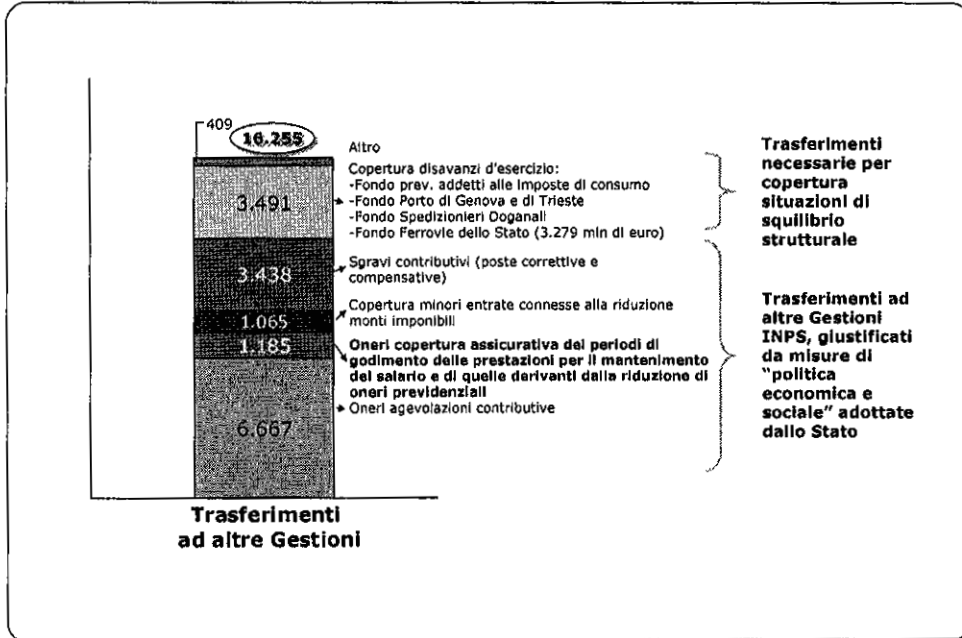
L'evoluzione della Spesa GIAS - Dati Mln Euro



- L'analisi delle uscite fornisce un'indicazione di quanto lo Stato trasferisce alla previdenza, garantendo l'equilibrio tra entrate contributive e prestazioni.

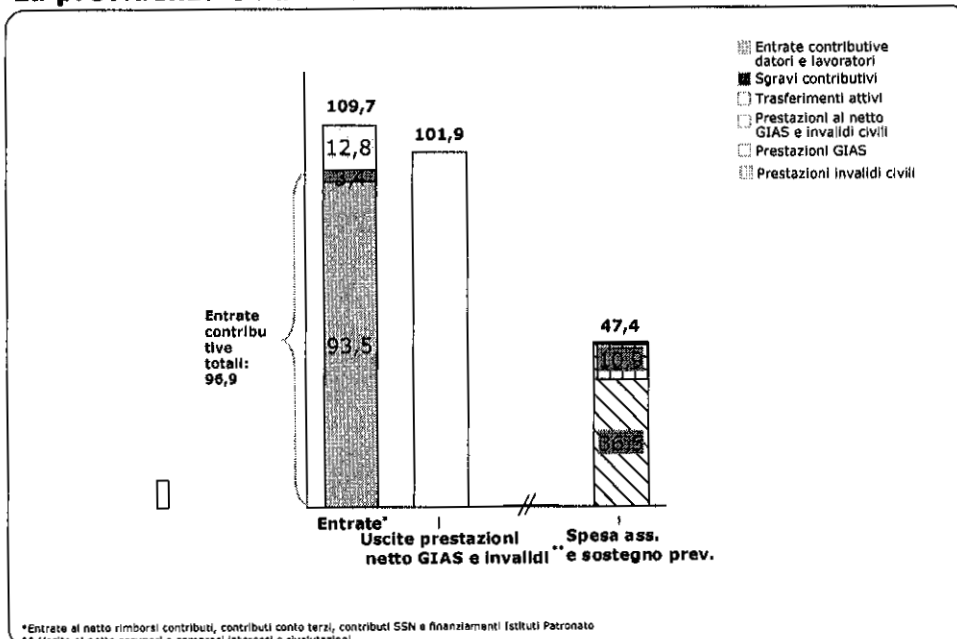
Sicuramente come sostegno alla previdenza possono essere considerati tutti quegli interventi, indipendentemente dalla forma che assumono, in cui lo Stato effettua trasferimenti alle singole gestioni ovvero riconosce degli sgravi. Tali voci nel 2002 ammontano complessivamente a 16.255 mln di euro e “concorrono a sostenere l'equilibrio previdenziale”.

Trasferimenti e Sgravi - Mln Euro



Tali trasferimenti attivi garantiscono un equilibrio previdenziale che da solo il gettito contributivo a carico degli iscritti e dei datori di lavoro non riuscirebbe a garantire.

La previdenza e l'assistenza nei conti INPS - Dati Mld Euro



In sintesi: le entrate di INPS al netto dei trasferimenti dello Stato sono infatti pari a 96,9 mld di euro (compresi sgravi) e le uscite per prestazioni pari a 101,9 mld di euro.

Sembra in sostanza evidente la necessità di un intervento deciso di riforma strutturale del sistema di previdenza pubblica, una volta considerato che:

- Le gestioni “tradizionali” sono già (al 2002) in situazione di squilibrio (Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti -2.271 mln di euro, Gestione CD/CM -3.019 mln di euro, Gestione Artigiani - 1.562 mln di euro, CPDEL -1.050 mln di euro) o in situazione di equilibrio non sostenibile nel tempo (CTPS)
- La tenuta del sistema è garantita da gestioni quali Parasubordinati e Trattamenti Temporanei, con implicazioni di giustizia sociale che crediamo non possano essere eluse ancora a lungo
- L'onere di sostegno del sistema a carico dello Stato (attraverso la GIAS) è già importante, è cresciuto fortemente negli ultimi anni, e non potrà proseguire in questi termini ancora a lungo.

3. Gli impatti delle cartolarizzazioni sui conti degli Enti interessati

In questa sezione della relazione saranno svolte alcune riflessioni sul delicato tema delle cartolarizzazioni sia degli immobili che dei crediti, con particolare riferimento agli impatti delle stesse sui conti degli enti interessati.

Per quanto riguarda il tema delle cartolarizzazioni degli immobili pubblici, con le ormai note operazioni SCIP 1 e SCIP 2, realizzate in forza della legge 23 novembre 2001, n. 410 recante “Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo di fondi di investimento immobiliare”, gli enti previdenziali del comparto pubblico hanno visto dismettere, in alcuni casi quasi interamente, il proprio portafoglio immobiliare.

Ebbene, per effetto del trasferimento dei beni immobili alla Società di cartolarizzazione, gli Enti, se da una parte hanno o comunque sono stati costretti a

rinunciare alla loro attività di gestori di ingenti patrimoni immobiliare, dall'altra hanno acquisito una significativa disponibilità liquida.

Ente	SCIP 1 (mln Euro)	SCIP 2 (mln Euro)
INPDAP	894,5	2.863,1
INPS	155,6	556,7
INAIL	481,1	1.087,6
INPDAI	380,9	1.978,3
IPOST	37,3	29,8
IPSEMA	16,1	34,5
ENPALS	28,9	48,4
Totale	1.994,4	6.598,4

Tali disponibilità, che per la SCIP 1 complessivamente ammontano a 1.994,4 mln di euro e per la SCIP 2 a 6.589,4 mln di euro, sono fino a completamento di ciascuna operazione di cartolarizzazione, accreditate su conti di tesoreria fruttiferi (con un rendimento lordo pari al 2,32%) ma vincolati intestati all'ente venditore.

A conclusione dell'operazione, però, gli Enti acquisiranno la disponibilità di dette somme, e a quel punto occorrerà valutare come investire dette disponibilità in modo da assicurare agli Enti stessi di continuare a godere di quei proventi prima generati dalla gestione del patrimonio immobiliare. Qualora ciò non accadesse, infatti, la cartolarizzazione si tradurrebbe in un danno economico per l'Ente.

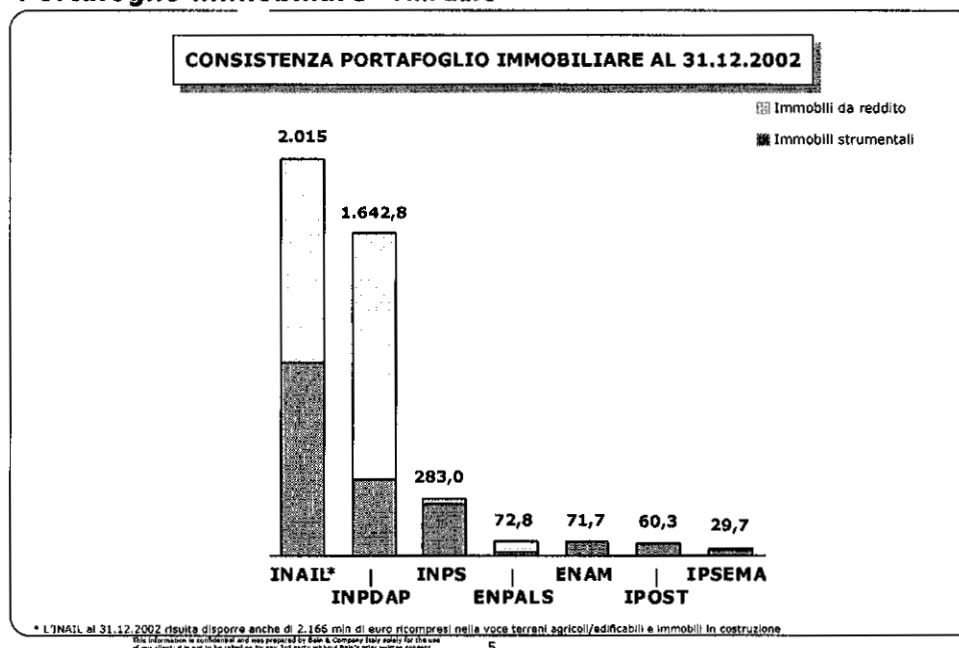
E' chiaro, infatti, che se non vengono per le somme derivanti dal processo di cartolarizzazione individuate forme di investimento adeguate, di fatto viene a scomparire, tra le partite correnti degli Enti, una voce, peraltro significativa, rappresentata dai proventi da fitti di immobili.

E', quindi, soprattutto in considerazione del loro precario equilibrio finanziario, necessario far sì che il rendiconto finanziario degli Enti non sia penalizzato dall'operazione nella misura in cui questa determini la scomparsa di proventi. Occorre

fare in modo che alla fine si tratti semplicemente di un cambiamento della loro natura (ossia da proventi su fitti a proventi finanziari).

Inoltre, un altro aspetto, conseguente alla cartolarizzazione, sul quale occorre ragionare è relativo alla gestione del “patrimonio residuo” degli Enti (al 31.12.2002, come risulta dalla tavola sotto riportata, la consistenza totale del patrimonio immobiliare detenuto dagli Enti pubblici è pari a 6.341 mln di euro di cui: 1.798,5 mln di euro sono rappresentati da immobili strumentali, 2.376,8 mln di euro da immobili da reddito e la restante parte da “altro”, terreni agricoli/edificabili), ossia gli immobili adibiti ad uso strumentale, anche in considerazione del fatto che per alcuni Enti gli stessi richiedono interventi di ristrutturazione significativi, e quindi consistenti investimenti.

Portafoglio immobiliare - Mln Euro



Le masse gestite sono tali da escludere una gestione “in economia” (ossia diretta) di tali immobili.

D'altra parte, da più parti si lamenta la “scarsa efficienza” degli operatori di mercato. A questo punto, probabilmente sarebbe utile, anche in una prospettiva di medio-lungo periodo, che gli Enti valutino soluzioni non a livello “individuale” ma di “comparto”, nella misura in cui si possono conseguire maggiori efficienze e si dispone di una

massa critica tale da poter considerare soluzioni innovative. I numeri sopra riportati non escludono che si possa considerare l'ipotesi della costituzione di un Fondo ovvero di una società mista, partecipata sia dagli stessi Enti che da operatori di mercato. Nell'ipotesi di ricorso al modello della società mista pubblico-privato, si segnala l'opportunità di approfondire la possibilità di utilizzare come veicolo sul quale costruire l'operazione la società IGEL, la cui situazione deve altrimenti essere rapidamente definita.

Passando invece alla cartolarizzazione dei crediti, in generale si sottolinea la necessità di avere informazioni di dettaglio su dette operazioni, dal momento che le stesse fino ad oggi sembrano caratterizzate da scarsa trasparenza che non ne consente una compiuta valutazione in termini di costi / benefici per gli enti interessati.

Con particolare riferimento, poi, alla cartolarizzazione dei crediti accumulati dalla Gestione credito e attività sociali dell'INPDAP, preliminarmente va precisato, ai fini della comprensione degli effetti e delle conseguenze della intrapresa operazione, come la gestione *de qua*, istituita con la legge n. 662 del 1996, rappresenti una sorta di "banca previdenziale" per i dipendenti pubblici. In particolare, la stessa è alimentata da un contributo, esclusivamente a carico di circa 3.200 mila lavoratori pubblici, pari allo 0,35 per cento della loro retribuzione, a fronte del quale la gestione eroga a favore dei propri assicurati prestiti personali a tassi assolutamente vantaggiosi.

Nel 2003 la gestione ha erogato prestiti per circa 1.700 mln di euro e risulta aver accumulato un portafoglio crediti per circa 5.000 mln di euro.

Ebbene, la cartolarizzazione ha interessato proprio questo consistente portafoglio con il rischio di paralizzare l'intera gestione, ove si consideri che annualmente la Gestione destina alla concessione di prestiti agli iscritti non solo l'ammontare del contributo riscosso, peraltro di esigua entità, ma anche quello delle rate di rimborso dei prestiti concessi. Nella sua operatività la gestione era riuscita a creare un volano che la cartolarizzazione gli ha reso di fatto indisponibile. Cartolarizzando i crediti vigenti la gestione viene a perdere le entrate annuali derivanti dalla restituzione dei prestiti concessi e, quindi, di fatto viene a disporre per il finanziamento della propria attività istituzionale del solo contributo obbligatorio a