



Deliberazione n.1 /2011/G

REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

Sezione centrale di controllo

sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

in adunanza congiunta dei Collegi I e II

del 14 ottobre 2010

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la legge 20 dicembre 1996, n. 639;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato con deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 così come modificato dal regolamento dell'11 giugno 2008 emanato ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 244/2007;

Visto il programma di controllo per l'anno 2010;

Viste le risultanze dell'indagine concernente la " Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti";

Considerato che in data 21/09/2010 i Magistrati istruttori hanno deferito al Collegio la relazione contenente le risultanze della sopramenzionata indagine;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato del 21 settembre 2010 e la successiva nota di segreteria n. 10768 del 22 settembre 2010 con la

quale è stata convocata la Sezione del controllo in adunanza congiunta;

Viste le notifiche effettuate dalla Segreteria della Sezione alle Amministrazioni interessate;

Viste le memorie pervenute dalle Amministrazioni interessate, come appresso individuate:

- Ministero dell' economia e delle finanze (Dipartimento della ragioneria generale dello Stato- Ispettorato Generale del Bilancio), prot. n. 11054 del 29.09.2010;
- Ministero dell' economia e delle finanze (Dipartimento della ragioneria generale dello Stato- Ispettorato Generale del Bilancio Ufficio I e Ufficio II), prot. n. 11275 del 07.10.2010;
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Segretariato Generale, prot.n. 11388 dell'11.10.2010;

Preso atto che sono intervenuti in rappresentanza delle Amministrazioni controllate:

- Ministero dell' interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione Centrale della Finanza Locale: dott. Giancarlo Verde, Dirigente Generale, dott.ssa Maria Giovanna Pittalis, Dirigente e dott.ssa Teresa Lanzieri, Funzionario;
- Ministero dell' economia e delle finanze - Dipartimento della ragioneria generale dello Stato - Ispettorato Generale per le politiche di Bilancio- I.G.P.B. Ufficio IX Dott. Aurelio Sidoti, Dirigente;
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale per le Politiche Previdenziali: dott. Edoardo Gambacciani, Direttore generale;
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Organismo Indipendente di Valutazione della performance : Dott. Paolo Onelli, Presidente e dott.ssa Maria Teresa Vedovelli, funzionario;

Uditi i relatori consiglieri Aldo Carosi e Fabio Viola;

uditi, altresì, i rappresentanti delle Amministrazioni presenti;

Ritenuto che la relazione dei Magistrati istruttori debba essere integrata con le valutazioni e gli elementi conoscitivi dagli stessi proposti nel corso della camera di consiglio, sulla base delle risultanze del contraddittorio orale e scritto con le Amministrazioni interessate;

DELIBERA

- di approvare la relazione conclusiva concernente la "Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti";
- per ciò che riguarda i perduranti aspetti disfunzionali le Amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenzialmente adottate ai sensi e per gli effetti dell'art. 3, comma 6, l. 20/94 come modificato dall'art. 1, comma 172, l. 266/05 e, ove non ritengano di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte, adotteranno - ai sensi dell'art. 3, comma 64, l. 24/12/2007, n. 244 - entro 30 giorni dalla ricezione della presente delibera, provvedimento motivato da comunicare alla Presidenza delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti;
- ordina che copia della presente deliberazione e dei relativi allegati sia inviata, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Segretariato Generale, e alle Amministrazioni interessate al presente rapporto di controllo;
- manda, per gli effetti dell'art. 41 r.d. 12-7-1934 n. 1214, la presente delibera e i relativi allegati, al competente Collegio delle Sezioni Riunite,

affinché possa trarne deduzioni circa le modalità con le quali le Amministrazioni interessate si sono conformate alla vigente disciplina finanziaria e contabile.

IL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI

Luigi GIAMPAOLINO

IL PRESIDENTE DELLA SEZIONE

Giorgio CLEMENTE

RELATORI

cons. Aldo CAROSI

cons. Fabio VIOLA

Depositata in segreteria il 2 marzo 2011

Il Dirigente

(Dott.ssa Cesira CASALANGUIDA)

CORTE DEI CONTI

*Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello
Stato*

***Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure
adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti***

Magistrati estensori:

Aldo Carosi

Fabio Viola

INDICE

Sintesi	pag. 3
1. Obiettivi ed oggetto della presente indagine	pag. 4
2. Il quadro normativo di riferimento afferente al TFR	pag. 5
3. Osservazioni critiche della Corte dei conti e misure consequenzialmente adottate dal Ministero dell'interno	pag. 11
4. Problematiche non risolte circa la utilizzazione del TFR	pag. 12
5. Modalità di gestione e di prelevamento dal fondo	pag. 13
6. Stato di utilizzazione delle risorse prelevate nel triennio 2007/2009	pag. 15
7. Considerazioni critiche circa gli effetti del vigente quadro normativo e della sua interpretazione attuativa	pag. 20
8. Il punto di vista del Ministero del lavoro e delle politiche sociali	pag. 25
9. Le osservazioni del Ministero dell'economia e delle finanze	pag. 27
10. Osservazioni e raccomandazioni conclusive	pag. 30

ALLEGATI

- Allegato A "Riscossioni del TFR relative al periodo 2007-2010 e previsioni 2011"
- Allegato B "Destinazione quote residue TFR relative al triennio 2007-2009"
- Allegato C "Utilizzazione delle quote residue TFR relative al triennio 2007-2009 concernenti capitoli di spesa che presentano piani gestionali dotati esclusivamente di risorse TFR"
- Allegato D "Elenco 1" Art. 1, comma 758 della legge 296/06 (legge finanziaria 2007)

Sintesi

La presente relazione riferisce le risultanze dell'analisi sull'utilizzazione, da parte delle Amministrazioni statali, del TFR dei lavoratori dipendenti privati e delle misure adottate da queste ultime a seguito dei rilievi formulati dalla Sezione di controllo sulla gestione della Corte dei conti, con precedente delibera n. 2/2010/G.

Il Ministero dell'interno ha provveduto a rimuovere le patologie accertate in quella sede: nel triennio 2010-2012 nessun capitolo di spesa corrente sarà più finanziato con quote di TFR, prelevato dall'apposito fondo INPS.

Nel prelievo e nella gestione complessiva delle risorse del fondo TFR sono emersi, tuttavia, profili critici ulteriori e più vasti di quelli rappresentati nel precedente richiamato referto. Essi riguardano essenzialmente il rispetto del vincolo di destinazione delle somme versate dai lavoratori e dai datori di lavoro, la corretta determinazione degli stanziamenti di bilancio e i profili economici complessivi dell'operazione.

Gli accertamenti compiuti consentono di affermare che l'Amministrazione statale non sta predisponendo alcun meccanismo di reintegrazione del fondo TFR gestito dall'INPS, in relazione alle somme già prelevate per il triennio 2007-2009 e per quelle dell'anno in corso. Anzi, il contestato meccanismo risulta confermato almeno fino allo scadere del decennio dalla sua introduzione: a fronte di somme ad oggi prelevate pari a **15,86 miliardi** di euro, sono previsti introiti di analoga natura fino a raggiungere, a tale scadenza, i **30 miliardi** complessivi. Il Ministero dell'economia e delle finanze ritiene che questa operazione non provochi alcun nocimento ai soggetti interessati ai versamenti e al prelievo, migliorando al contrario gli equilibri del bilancio statale in un arco temporale rilevante, caratterizzato dall'acuirsi delle difficoltà della finanza pubblica.

La Corte dei conti ritiene di non poter condividere tale divisamento poiché un simile prelievo, senza il correlato onere di ricostituzione del fondo, costituisce una operazione di natura espropriativa senza indennizzo o comunque di prelievo fiscale indiretto nei confronti delle categorie interessate a versamenti finalizzati a scopi ben diversi dal sostegno alla finanza pubblica.

La Corte contesta, peraltro, anche il preteso andamento attivo della gestione previdenziale interessata al prelievo: infatti i dati finanziari relativi si basano sul mero andamento di cassa di alcune particolari situazioni riguardanti le aziende con più di 50 dipendenti, senza tenere alcun conto delle loro caratteristiche, delle loro dimensioni e delle situazioni inerenti alle altre tipologie di contribuzione della stessa natura.

Anche i dati esibiti dal Ministero dell'economia e delle finanze circa lo studio degli andamenti e delle situazioni interessate alla descritta operazione, si fondano su

elaborazioni statistiche elementari afferenti al preteso periodo medio della permanenza dei lavoratori in una singola azienda.

A fronte non risultano, invece, censimenti di dati fondamentali quali la tipologia delle aziende, dei lavori, dei lavoratori, della mobilità e di altri fattori indispensabili per ipotizzare un *trend* economico affidabile. In tal senso non appare corretto o, comunque attendibile, estrapolare da un così complesso scenario situazioni nelle quali l'andamento contabile positivo dipende da semplice diacronia tra il momento del versamento dei contributi e quello della maturazione delle prestazioni.

Sotto il profilo degli equilibri di bilancio, la carenza dei dati istruttori e la sottovalutazione di importanti fattori di criticità è idonea a creare squilibri nel tempo, dei quali potrebbero fare le spese i futuri contribuenti e percettori delle prestazioni.

Per quanto riguarda l'aspetto contabile, si è potuto accertare l'assenza di riepiloghi consuntivi inerenti all'utilizzazione delle somme acquisite dallo Stato: a fronte della definitiva quantificazione delle entrate incamerate - infatti - non corrisponde analoga correlata elaborazione degli impieghi per i singoli obiettivi di spesa del triennio 2007-2009, al netto delle prelieve compensazioni fiscali. Le compensazioni risultano comunque calcolate sulla base di stime risalenti, anziché sull'andamento delle situazioni maturate nel predetto triennio di riferimento.

A partire dal 2010, inoltre, sulla base della legislazione sopravveniente e della concreta attuazione della stessa sembra cessare l'impiego ad investimenti delle somme prelevate. Infatti, non è stato specificato alcun capitolo di spesa alimentato dal prelievo: a seguito di tale fenomeno può concludersi che il prelievo stesso diviene un'entrata indifferenziata dello Stato senza alcun vincolo di destinazione e senza l'istituzione di correlate poste passive, destinate alla reintegrazione del fondo.

La Corte sottolinea il pericolo derivante dall'utilizzazione del fondo per mere finalità di provvista finanziaria: detta pratica potrebbe pregiudicare i futuri equilibri di bilancio e creare problemi di equità intergenerazionale a danno dei futuri contribuenti e percettori dei servizi.

1. Obiettivi ed oggetto della presente indagine

La presente relazione riferisce le risultanze dell'analisi sull'utilizzazione, da parte delle Amministrazioni statali, del TFR dei lavoratori dipendenti privati e delle misure adottate da queste ultime a seguito dei rilievi formulati dalla Sezione di controllo sulla gestione della Corte dei conti, con precedente delibera n. 2/2010/G.

In quella sede l'analisi della Corte si era concentrata su alcune partite di spesa del Ministero dell'interno (delle quali si riferisce nel successivo paragrafo 3). Dette partite presentavano irregolarità e problematiche irrisolte in relazione all'utilizzazione delle somme e alle modalità di ricostituzione del fondo, dal quale le risorse venivano

prelevate. Peraltro chiari elementi sintomatici lasciavano trasparire analoghe disfunzioni per le altre partite di spesa alimentate attraverso le risorse del TFR.

In particolare, si appalesavano dubbi in ordine alla correttezza dei criteri di quantificazione del TFR assoggettato al prelievo, alla quantificazione delle risorse in parte entrata e spesa del bilancio dello Stato, ai meccanismi di gestione delle risorse prelevate e ai profili di tutela del vincolo di destinazione delle somme così prelevate.

Per questo motivo, già il precedente referto estendeva le raccomandazioni pertinenti alle poste di spesa del Ministero dell'interno all'intero scenario di utilizzazione del TFR, così da interessare, oltre al citato Ministero, anche quelli dell'economia e delle finanze e del lavoro e delle politiche sociali.

Acquisite nuove notizie istruttorie da parte delle evocate Amministrazioni e presa contezza delle misure consequenzialmente adottate, si è ritenuto che tali nuovi elementi dovessero essere riferiti in sede governativa e parlamentare.

Gli obiettivi dell'indagine possono essere così sintetizzati:

- a) verificare le modalità di quantificazione del TFR, sia al lordo che al netto delle applicazioni in bilancio. Dalla precedente indagine e dal quadro normativo di cui si dà appresso analitico riferimento si evidenzia che l'acquisizione del TFR al bilancio dello Stato avviene al lordo delle compensazioni fiscali in parte entrata e al netto in parte spesa;
- b) verificare la corrispondenza al parametro normativo del calcolo lordo e netto del TFR;
- c) individuare i meccanismi di gestione delle risorse prelevate, con particolare riguardo alla tutela del loro vincolo di destinazione e ai tempi e modi di eventuale ricostituzione del fondo presso l'Inps;
- d) analizzare la correttezza dei procedimenti di stima dell'andamento della gestione del TFR oggetto della presente indagine nel breve e nel medio futuro.

2. Il quadro normativo di riferimento afferente al TFR

Al fine di inquadrare in modo appropriato le gestioni oggetto della presente indagine si rende opportuna una sintetica illustrazione del quadro normativo inerente al TFR.

Il Trattamento di fine rapporto (TFR), che dal 1 giugno 1982 ha sostituito l'indennità di anzianità, è un elemento della retribuzione il cui pagamento viene differito al momento della cessazione del rapporto di lavoro.

Esso matura durante lo svolgimento del rapporto ed è costituito dalla somma di accantonamenti annui di una quota di retribuzione rivalutata periodicamente.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

Il TFR deve essere corrisposto al lavoratore in caso di cessazione del rapporto di lavoro (e quindi indipendentemente dalle motivazioni che l'hanno determinata), fatto salvo il caso di integrale destinazione alla previdenza complementare.

La legge prevede alcune ipotesi tassative nelle quali parte del TFR accantonato può essere anticipato nel corso del rapporto.

I contratti collettivi hanno la facoltà di fissare condizioni di miglior favore per l'erogazione di anticipazioni del TFR, nonché di stabilire criteri di priorità per l'accoglimento delle relative richieste.

Fino al 31 dicembre 2006, il TFR non destinato alla previdenza complementare restava in azienda fino alla cessazione del rapporto, salve le eventuali anticipazioni richieste dal dipendente; la gestione del trattamento era completamente demandata al datore di lavoro.

A decorrere dal 1° gennaio 2007, il TFR ha assunto la finalità prevalente di strumento di finanziamento previdenziale: è cambiata la disciplina del conferimento del trattamento alle forme pensionistiche complementari, con l'obbligo per i lavoratori di decidere al momento dell'assunzione la destinazione del TFR maturando.

Il TFR che i lavoratori di aziende con almeno 50 dipendenti decidono di mantenere presso il datore di lavoro e di non destinare a forme di previdenza complementare viene gestito da un apposito fondo istituito presso l'Inps¹.

Il diritto a percepire il TFR si prescrive in 5 anni (art. 2948, comma 5, c.c.), che decorrono dal momento in cui cessa il rapporto di lavoro².

Anteriormente alla novella del 1982, l'indennità spettante al prestatore di lavoro all'atto della cessazione del rapporto era denominata "indennità di anzianità" e, prima ancora, "indennità di licenziamento".

Inizialmente riconosciuta ai soli impiegati e nelle sole ipotesi di licenziamento non dovuto a colpa del lavoratore (art. 10, R.D. n. 1825/1924), il diritto a tale indennità veniva successivamente esteso a nuove ed ulteriori ipotesi: dapprima, con il codice civile del 1942, a tutte le categorie di lavoratori ed in seguito, con la legge n. 604/66, a tutte le ipotesi di cessazione del rapporto, ivi compresi il licenziamento per giusta causa e le dimissioni³.

¹ Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto, c.d. Fondo Tesoreria: art. 1, c. 749 – 766, L. 296/2006; D.M. 30 gennaio 2007.

² Vedi Cass. 18.11.1997, n. 11470, Corte Cost. 27.06.1968, n. 75.

³ Repependo tali indicazioni estensive la giurisprudenza riconosceva il diritto alla corresponsione dell'indennità di anzianità anche nei casi di rapporti di lavoro di durata inferiore all'anno (Corte Cost. n. 204/1971), di rapporto di lavoro dirigenziale (Corte Cost. 20.1.1971, n. 7 e Corte Cost. 15.3.1972, n. 47), di lavoro a domicilio (Corte Cost. 4.5.1972, n. 85), nelle ipotesi di risoluzione durante il periodo di prova (Corte Cost. 22.12.1980, n. 189) e di rapporto di lavoro a termine (Cass. 16.6.1988, n. 3711; Cass. 11.1.1988, n. 72).

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

La progressiva estensione dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicabilità dell'istituto ha indotto il Legislatore a ridisciplinarne i contenuti: la legge n. 297/82 ha quindi modificato profondamente l'istituto, ora denominato Trattamento di fine rapporto, che ha finito per assumere natura di retribuzione accantonata, ovvero di retribuzione differita al momento della cessazione del rapporto di lavoro.

La legge n. 296/06, rendendo obbligatorio il conferimento del TFR maturando alle forme pensionistiche complementari a far tempo dal 1° gennaio 2007, ha ulteriormente inciso sulle finalità dell'istituto, indirizzandolo verso la natura di finanziamento previdenziale.

Secondo l'art. 2120 del Codice civile, come modificato dalla legge n. 297/82, il TFR si calcola sommando, per ciascun anno di servizio, una quota pari, e comunque non superiore, all'importo della retribuzione dovuta per l'anno stesso divisa per 13,5 (art. 2120 c.c., c. 1).

La quota di TFR accantonata, ad eccezione di quella maturata nell'anno in corso, deve essere incrementata al 31 dicembre di ogni anno, con l'applicazione di un tasso costituito dall'1,5% in misura fissa e dal 75% dell'aumento dell'indice dei prezzi al consumo accertato dall'Istat (art. 2120 c.c., c. 4).

Per i lavoratori in servizio alla data del 1° giugno 1982, si applica un sistema di calcolo del TFR misto:

- per gli anni di lavoro prestati anteriormente alla data citata si applica il criterio di calcolo precedente la legge n. 297/82 (in pratica la retribuzione del maggio 1982 viene moltiplicata per gli anni di servizio prestati sino al 31 maggio 1982 e l'importo così ottenuto viene rivalutato, anno per anno, su base composta, con tasso costituito dall'1,5% in cifra fissa, più il 75% dell'aumento dei prezzi ISTAT);
- per gli anni di lavoro prestati dopo il 1° giugno 1982 si applica il vigente criterio di calcolo di cui all'art. 2120 c.c.

Il TFR spettante viene determinato attraverso la somma degli importi ottenuti con i due criteri di calcolo.

L'art. 2122 stabilisce che, in caso di morte del lavoratore, il TFR maturato e spettante al lavoratore alla data del decesso sia corrisposto sotto forma di indennità sostitutiva ai superstiti.

Ne hanno diritto il coniuge, i figli e, se vivevano a carico del prestatore di lavoro, anche i parenti entro il terzo grado e gli affini entro il secondo. In mancanza di tali persone, l'indennità è attribuita secondo le regole della successione testamentaria o legittima.

L'art. 2120 c.c. (commi 6 - 11) prevede che il lavoratore possa chiedere, in costanza di rapporto, un'anticipazione del TFR.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

La richiesta deve essere giustificata dalla necessità di: eventuali spese sanitarie per terapie e interventi straordinari riconosciuti dalle competenti strutture pubbliche (art. 2120 c.c., comma 8 lett. a); acquisto della prima casa di abitazione per sé o per i figli, documentato con atto notarile (art. 2120 c.c., c. 8 lett. b); eventuali spese da sostenere durante i periodi di fruizione dei congedi parentali e per formazione del lavoratore (art. 5 d.lgs. n. 151/01 e art. 7 legge n. 53/00).

L'art. 2 della legge n. 297/82 ha istituito, presso l'Inps, il "Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto", avente lo scopo di erogare al lavoratore dipendente o suoi aventi causa il TFR in caso di insolvenza del datore di lavoro.

I casi in cui può essere richiesta l'erogazione del TFR da parte del Fondo di garanzia sono definiti dallo stesso art. 2 della legge n. 297/82 (commi 2-5); essi sono: il fallimento; il concordato preventivo; la liquidazione coatta amministrativa; il procedimento di esecuzione forzata nel quale le garanzie patrimoniali siano risultate in tutto o in parte insufficienti.

Con il d.lgs. n. 124/93, è stata introdotta la disciplina dei fondi pensione privatistici, forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico, aventi lo scopo di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale.

Avendo trovato scarso seguito tra i lavoratori, il Legislatore (legge n. 243/04) ha cercato di incentivarne il finanziamento, mediante la devoluzione del TFR.

In attuazione della delega contenuta nella citata legge, è stato emanato il d.lgs. n. 252/05 che ha operato una riforma complessiva della previdenza complementare, disponendo in un unico testo normativo tutta la disciplina della materia.

La riforma, per effetto della legge n. 296/06, art. 1, c. 749, è entrata in vigore a partire dal 1° gennaio 2007.

Da tale data, ciascun lavoratore dipendente deve decidere se destinare il maturando TFR alle forme pensionistiche complementari o se custodirlo presso il datore di lavoro.

E' bene rilevare che il nuovo regime riguarda esclusivamente il TFR che matura dal 1° gennaio 2007. Il TFR maturato fino alla data di esercizio dell'opzione resta accantonato presso il datore di lavoro e viene liquidato alla fine del rapporto di lavoro.

Entro 6 mesi dall'assunzione, se avvenuta successivamente al 1° gennaio 2007 (i lavoratori già in servizio all'entrata in vigore della riforma hanno dovuto esprimere la scelta entro il 30.6.2007), il lavoratore dipendente del settore privato deve effettuare la scelta di adesione o meno alla previdenza complementare.

Pertanto, il lavoratore può:

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

1. decidere di aderire alla previdenza complementare, indicando il fondo pensione prescelto e dichiarando la propria volontà di conferirvi a titolo di contribuzione il TFR maturando (assenso esplicito); l'adesione determina l'automatica iscrizione del lavoratore alla forma indicata e il godimento di quei diritti di informazione e partecipazione alla forma previdenziale cui ha aderito;

2. decidere di non aderire, dichiarando espressamente il proprio diniego (rifiuto esplicito) e optando per il mantenimento del TFR maturando presso il proprio datore di lavoro; in tal caso, il prestatore di lavoro può sempre successivamente revocare tale scelta e conferire il TFR ad un fondo pensione complementare.

La scelta relativa alla previdenza complementare comporta per i lavoratori una trasformazione del regime concernente il TFR:

- se il lavoratore aderisce, volontariamente o per effetto del silenzio-assenso, alla previdenza complementare, tale decisione è irrevocabile e comporta la devoluzione obbligatoria del TFR maturando al fondo pensione. Al termine del rapporto, pertanto, egli usufruisce di una pensione integrativa nella forma di una rendita periodica; se l'adesione proviene da un lavoratore con rapporto in corso al 1° gennaio 2007, il TFR maturato precedentemente sarà corrisposto in regime di retribuzione differita alla cessazione del rapporto;

- se il lavoratore non aderisce alla previdenza complementare, continuerà a maturare il TFR, liquidato in regime di retribuzione differita al termine del rapporto.

La riforma ha inciso anche per quanto riguarda la funzione di riserva di liquidità che il TFR ha svolto nei confronti delle imprese. Le quote venivano infatti accantonate presso il datore di lavoro per tutta la durata del rapporto e, salvo anticipazioni, venivano materialmente corrisposte solo al termine del rapporto di lavoro.

Attualmente, l'adesione dei dipendenti alle forme pensionistiche complementari comporta l'obbligo per i datori di lavoro di versare mese per mese la quota di retribuzione accantonata a titolo di TFR al fondo pensione cui il lavoratore aderisce.

Nelle aziende con almeno 50 dipendenti, anche nel caso in cui il lavoratore non aderisca alla previdenza complementare, il datore perde di fatto la disponibilità di tali quote dovendole conferire ad un apposito fondo (c.d. Fondo Tesoreria) istituito dalla legge n. 296/06 presso la Tesoreria dello Stato e gestito dall'Inps.

Il Fondo Tesoreria eroga le prestazioni secondo le modalità previste dall'art. 2120 del codice civile.

Per ottenere il TFR il lavoratore deve presentare un'unica domanda al datore di lavoro che ne provvede alla liquidazione in misura integrale.

Il datore riscatta quanto anticipato attraverso conguaglio delle quote di TFR da versare al Fondo Tesoreria e, in caso di incapacienza, dei contributi dovuti all'Inps.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

Per quello che riguarda l'utilizzazione del TFR nell'ambito del bilancio dello Stato si riportano di seguito succintamente i passaggi normativi principali, rinviando ai successivi paragrafi l'analisi della loro attuazione e dei conseguenti effetti.

L'art. 1, comma, 758 della legge 27-12-2006 n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge finanziaria 2007) ha stabilito che le risorse del Fondo (costituite dal TFR inerente alle aziende con dipendenti superiori a 50), al netto delle prestazioni erogate, dei maggiori oneri derivanti dall'esonero dal versamento del contributo al Fondo di garanzia, e degli oneri conseguenti alle maggiori adesioni alle forme pensionistiche complementari, nonché dall'applicazione delle disposizioni relative alle compensazioni riconosciute ai datori di lavoro riguardanti l'esonero dal versamento dei contributi sociali per assegni familiari, per maternità e per disoccupazione, sono destinate, nei limiti degli importi di cui all'elenco 1 (annesso alla medesima legge), al finanziamento dei relativi interventi, e in ogni caso nei limiti delle risorse accertate con il procedimento di cui al comma 759. Al fine di garantire la tempestiva attivazione del finanziamento in corso d'anno degli interventi previsti nel predetto elenco 1⁴, è consentito, per l'anno 2007, l'utilizzo di una parte delle quote accantonate per ciascun intervento, nel limite di importi corrispondenti a effetti in termini di indebitamento netto pari all'ottanta per cento di quelli determinati nel medesimo elenco 1. Per gli anni 2008 e 2009 è consentito l'utilizzo di una parte delle quote accantonate per ciascun intervento, nel limite di importi corrispondenti a effetti in termini di indebitamento netto pari al settanta per cento di quelli determinati nel medesimo elenco 1⁵.

L'art. 1, comma 759⁶, della legge 27-12-2006 n. 296 ha statuito che con il procedimento di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni (conferenza di servizi amministrazioni interessate), sono accertate le risorse del Fondo di cui al comma 755, al netto delle prestazioni e degli oneri di cui al comma 758.

L'art. 1, comma 766, della legge n. 296/06 ha stabilito che "in relazione ai maggiori oneri finanziari sostenuti dai datori di lavoro per il versamento di quote di trattamento di fine rapporto (TFR) alle forme pensionistiche complementari ovvero al "Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del codice civile" istituito presso la tesoreria dello Stato, a decorrere dal 1° gennaio 2008, è riconosciuto, in funzione compensativa, l'esonero dal versamento dei contributi sociali da parte degli stessi datori di lavoro

⁴ Cfr. Allegato D.

⁵ Comma così modificato dall'art. 3, D.L. 1° ottobre 2007, n. 159. Vedi, anche, l'art. 51, D.L. 31 dicembre 2007, n. 248, l'art. 15, D.L. 30 dicembre 2008, n. 207, il D.M. 3 dicembre 2008 e l'art. 1, comma 20, D. L. 30 dicembre 2009, n. 194.

⁶ Modificato dall'art. 3, D.L. 1° ottobre 2007, n. 159.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

dovuti alla gestione di cui all'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88, per ciascun lavoratore, nella misura dei punti percentuali indicati nell'allegata tabella A, applicati nella stessa percentuale di TFR maturando conferito alle forme pensionistiche complementari e al predetto Fondo presso la tesoreria dello Stato ... Qualora l'esonero di cui al presente comma non trovi capienza, con riferimento ai contributi effettivamente dovuti dal datore di lavoro, per il singolo lavoratore, alla gestione di cui al citato articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88, l'importo differenziale è trattenuto, a titolo di esonero contributivo, dal datore di lavoro sull'ammontare complessivo dei contributi dovuti all'INPS medesimo".

3. Osservazioni critiche della Corte dei conti e misure consequenzialmente adottate dal Ministero dell'interno

L'indagine esitata nella delibera n. 2/2010/G aveva rilevato, tra l'altro, che tre partite di spesa (cap. 7232 Oneri di ammortamento dei mutui per il risanamento degli enti dissestati; cap. 7243 Oneri per assicurare la gratuità dei libri di testo; cap. 7239 Oneri riguardanti la spesa per i lavoratori socialmente utili dei Comuni di Napoli e Palermo e della Provincia di Napoli) del bilancio del Ministero dell'interno, pur rubricate al titolo II della spesa, riguardavano trasferimenti agli enti locali di natura corrente.

In particolare la Corte aveva evidenziato che il finanziamento agli enti locali in conto ammortamento dei vecchi mutui relativi ad investimenti e al ripianamento degli enti dissestati, nonché al pagamento dei lavoratori socialmente utili dei Comuni di Napoli e Palermo e della Provincia di Napoli non corrispondevano alle finalità delle norme in tema di utilizzazione del TFR.

In relazione alla rilevata incongruenza si è potuto accertare che nel bilancio dell'esercizio 2010 le risorse in questione non risultano più finanziate con questa criticata modalità.

Per rimuovere le disfunzioni precedentemente accertate dalla Corte il Ministero dell'interno ha fatto presente⁷ che le risorse per l'onere di ammortamento dei mutui per il risanamento degli enti dissestati, di cui al capitolo 7232, sono state finanziate per gli anni 2010, 2011 e 2012 con la tabella F della legge finanziaria 2010.

Le risorse per le finalità di cui all'articolo 27 della legge n. 448/98, relative agli interventi per assicurare la gratuità dei libri di testo (cap. 7243), nonché le risorse per le finalità dell'articolo 3 della legge n. 135/97, riguardante i lavoratori socialmente utili dei Comuni di Napoli e Palermo e della Provincia di Napoli (cap. 7239), sono state

⁷ Così la nota del Ministero dell'interno - Direzione centrale della finanza locale - prot. n. 7637 del 12/07/2010.

assegnate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 marzo 2010, emanato ai sensi dell'art. 2, comma 250, della legge n. 191/09⁸.

La disfunzione accertata non è stata rimossa per il triennio 2007-2009: occorre peraltro rilevare come risulti particolarmente arduo correggere gli effetti economico-finanziari derivanti da gestioni concluse o in corso di conclusione, quando il pregiudizio deriva da un errore compiuto nella elaborazione di tabelle allegate ad una legge finanziaria (nella fattispecie elenco 1 allegato alla legge finanziaria 2007, n. 296/06).

Nella buona sostanza, può dirsi che l'Amministrazione ha rivalutato complessivamente la situazione, ponendovi riparo per le future gestioni ed attuando, nei limiti del possibile, l'autocorrezione raccomandata da questa Corte.

Il Collegio ritiene di far proprie alcune deduzioni svolte oralmente dal rappresentante del Ministero dell'interno, il quale ha individuato, tra le cause preponderanti della descritta disfunzione, il mancato raccordo tra le Amministrazioni interessate alla gestione e le strutture preposte alla elaborazione del bilancio.

In effetti il bilancio sintetico per missioni e per programmi, avente il pregio di riassumere sotto il profilo teleologico le politiche pubbliche e le dimensioni economico-finanziarie complessive, dovrebbe essere corredato dall'articolazione analitica, speculare alla natura e alle modalità di impiego delle risorse utilizzate. Al contrario, l'inserimento di diversi piani gestionali in capitoli, nati per finalità diverse o snaturatisi nel tempo per alluvionale accumulo di attività, senza un previo raccordo tra le Amministrazioni interessate, gli uffici di bilancio e la Ragioneria Generale, provocano una eterogenesi della informazione contabile, tanto più accentuata, quanto più il momento della concreta utilizzazione della risorsa è lontano dagli apparati ministeriali⁹.

4. Problematiche non risolte circa la utilizzazione del TFR

In disparte le considerazioni sostanzialmente positive circa le modalità con cui il Ministero dell'interno – Direzione centrale per la finanza locale – si è adoperato affinché fosse assicurata la conformazione alle osservazioni della Corte nella gestione finanziaria 2010, occorre occuparsi di una più ampia analisi avente per oggetto la risoluzione delle problematiche circa la utilizzazione complessiva del TFR nell'esercizio 2010.

Esse possono essere così sintetizzate:

⁸ Così la nota del Ministero dell'interno citata e relativi allegati.

⁹ Così nel caso di specie dei lavoratori socialmente utili, il cui impiego è delocalizzato dall'amministrazione statale e il cui finanziamento, originariamente appostato nel bilancio del Ministero del lavoro e delle politiche politiche, ebbe a transitare, attraverso inappropriati meccanismi di verifica, nel bilancio del Ministero dell'interno.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

a) assenza o carenza di elementi probatori e dimostrativi delle modalità di quantificazione della quota di TFR impiegata negli esercizi finanziari a far data dal 2007. Ciò sia con riguardo alle modalità di stima preventiva che dei meccanismi applicativi ed in particolar modo dei conteggi che conducono a consolidare la quota TFR definitivamente applicata;

b) rilevante discrasia, in progressivo incremento, tra operazioni di prelievo finanziario delle risorse dal fondo INPS e loro definitiva applicazione ed utilizzazione nella parte spesa del bilancio;

c) impiego dei fondi per spese di natura corrente, soluzione non consentita dalla legge finanziaria del 2007 e realizzata, nel caso della già corretta disfunzione del Ministero dell'interno, attraverso l'inserimento di stanziamenti di natura corrente in capitoli di spesa rubricati al titolo II anziché al I (peraltro la Finanziaria 2010 estende – come meglio specificato in prosieguo – la possibilità di impiego del TFR a beneficio dell'equilibrio della gestione sanitaria);

d) violazione della destinazione naturale del fondo, creato per assicurare, sia pure attraverso il meccanismo della ripartizione, uno scopo sociale primario quale la previdenza pubblica dei lavoratori privati;

e) pericolo di pregiudicare gli equilibri del bilancio statale e, più in generale, della finanza pubblica allargata, attraverso il mancato accantonamento di risorse per restituire nel tempo, attraverso adeguato rendimento, le somme forzosamente prelevate dal fondo.

Si può fin d'ora precisare che alle suddette problematiche, sollevate da questa Corte sulla base di incontrovertibili elementi obiettivi, non è stata data adeguata risposta, anzi le risultanze della presente indagine hanno posto in luce questioni e disfunzioni ancor più complesse di quelle precedentemente accertate.

A queste ultime in particolare è dedicata la successiva trattazione, al fine di sviscerare le ragioni e le concause che le hanno generate.

5. Modalità di gestione e di prelevamento dal fondo

Il presente paragrafo illustra i dati finanziari sinteticamente riassunti nell'allegato A. Essi riguardano espressamente le riscossioni del TFR relative al periodo 2007-2010 e le previsioni 2011.

Ai fini dell'analisi circa le problematiche non risolte, mette preliminarmente conto riassumere i principali snodi normativi e tecnici, che hanno generato le vigenti modalità di gestione e di prelevamento dal fondo.

Come precisato nel precedente paragrafo 2, la legge finanziaria per il 2007 ha stabilito il trasferimento all'INPS, a partire dal 1° gennaio 2007, delle somme destinate al trattamento di fine rapporto dei lavoratori dipendenti del settore privato,

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

prevedendo l'istituzione di un Fondo di Tesoreria gestito per conto dello Stato dall'INPS, con apposita evidenza contabile nel bilancio dell'Istituto.

Il Fondo è alimentato da un contributo mensile a carico dei datori di lavoro che abbiano alle proprie dipendenze almeno 50 dipendenti, pari alla quota del TFR maturato da ciascun lavoratore del settore privato, non destinato alle forme pensionistiche complementari di cui al decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252.

Il contributo in questione viene pagato dalle aziende e comunicato con il modello della denuncia mensile.

L'Inps ha chiarito¹⁰ che, in base alle ripartizioni contabili delle denunce di tali aziende, trasferisce mensilmente su un conto indisponibile di tesoreria le somme derivanti dai contributi effettivamente riscossi al netto delle prestazioni erogate. Le prestazioni consistono nel TFR pagato e nelle anticipazioni concesse ai lavoratori, che le aziende corrispondono ai propri dipendenti conguagliando i relativi importi con il modello DM.

Qualora l'azienda non sia in grado di effettuare questo pagamento, l'Istituto provvede ad erogare direttamente le prestazioni ai lavoratori ed a sottrarre tali somme dai contributi riscossi prima di effettuare il riversamento allo Stato.

A seguito delle Conferenze dei servizi (previste dal comma 759¹¹ della legge in esame) cui partecipano il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Inps, viene accertata la consistenza delle risorse affluite al Fondo. Quindi l'Inps provvede a versare gli importi di competenza al capo X Entrate – capitolo 3331 del bilancio dello Stato.

Le somme complessivamente trasferite allo Stato dall'Inps erano pari, al termine dell'esercizio 2009, ad euro 12.149.073.886,70¹² così distribuiti nel tempo:

€ 3.406.782.644,00	nel 2007
€ 4.211.944.319,57	nel 2008
<u>€ 4.530.346.923,13</u>	<u>nel 2009</u>
Totale	€ 12.149.073.886,70

Nel 2010 sono stati riscossi ulteriori euro **3.709.471.013,18** per un totale complessivo di euro **15.858.544.899,88¹³** .

¹⁰ Così la nota Inps n. 357 del 15.01.10.

¹¹ Legge 27-12-2006 n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)" articolo 1, comma 759. "Con il procedimento di cui all'articolo 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni, sono accertate le risorse del Fondo di cui al comma 755, al netto delle prestazioni e degli oneri di cui al comma 758" (Comma così modificato dall'art. 3, D.L. 1° ottobre 2007, n. 159).

¹² Così la nota Inps n. 357 del 15.01.10.

¹³ Rilevazioni effettuate sul sistema RGS-Cdc in data 02.02.2011. Confronta Allegato A.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

Come precisato dal comma 758 della medesima legge, l'utilizzazione di tali risorse da parte dello Stato può avvenire solo al netto degli sgravi concessi alle imprese che conferiscono il TFR a previdenza complementare o al Fondo di Tesoreria, in base ai successivi commi 764 e 766.

Per quanto concerne l'utilizzazione delle risorse in questione da parte dello Stato, l'art. 1, comma 758, della legge in oggetto, prevedeva che le somme accertate col procedimento di cui sopra fossero destinate al finanziamento degli interventi previsti nell'elenco 1 della medesima legge, di tipo infrastrutturale o aventi natura di investimento (cfr. all. D).

Il comma 105¹⁴, art. 2, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), in combinato disposto con il comma 66, stabilisce che le somme del TFR possono essere destinate dallo Stato, oltre che per gli interventi previsti nel citato elenco 1, anche alla copertura di ulteriori interventi diretti ad assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione sanitaria.

Il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – ha rappresentato¹⁵ che per l'anno 2010 le risorse destinate al finanziamento degli interventi suddetti sono costituite esclusivamente dalle quote accantonate al 31.12.2009, ai sensi dell'art. 1, comma 20¹⁶, del d.l. n. 194 del 30.12.2009. Inoltre, il Ministero ha precisato che *"...Tali risorse resteranno peraltro indisponibili anche per il corrente esercizio, fintanto che non affluiranno corrispondenti risorse al conto corrente intestato all'INPS, relativo al TFR, previo definitivo accertamento delle risorse del fondo medesimo, nel corso della Conferenza dei servizi da tenersi in applicazione del comma 759, art. 1 della legge n. 296/06"*.

Non è stata indicata – invece – alcuna specifica destinazione di spesa per l'esercizio 2010 e per quelli successivi.

6. Stato di utilizzazione delle risorse prelevate nel triennio 2007/2009

Il presente paragrafo illustra i dati finanziari sinteticamente riassunti negli allegati B e C. Essi riguardano espressamente la destinazione delle quote residue del TFR relative al triennio 2007-2009 e trasferiti in conto residui nell'esercizio 2010 (all. B) e l'utilizzazione delle quote residue TFR relative al triennio 2007-2009 concernenti

¹⁴ Legge 23-12-2009 n. 191 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)". Articolo 2, comma 105. *"All'articolo 51, comma 1, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, dopo le parole: «destinate al finanziamento degli interventi di cui all'elenco 1 della medesima legge» sono inserite le seguenti: «, nonché quelle decorrenti dall'anno 2010»"*.

¹⁵ Così la nota prot. n. 36017 del 23.04.2010.

¹⁶ D.L. 30-12-2009 n. 194 "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative". Art. 1, comma 20. *"Le quote che risultano accantonate al 31 dicembre 2009 ai sensi dell'articolo 1, comma 758, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, sono mantenute in bilancio nel conto dei residui per essere utilizzate nell'esercizio successivo"*.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

capitoli di spesa che presentano piani gestionali dotati esclusivamente di risorse TFR (all. C).

Complessivamente la gestione contabile risultante dalla serie di provvedimenti succedutisi nel tempo comporta patenti scostamenti dalle regole della competenza finanziaria:

- accertamenti e riscossioni di parte entrata sono speculari e riportati nell'esercizio in cui si è verificata la materiale riscossione delle risorse provenienti dall'INPS;

- in parte spesa le poste alimentate così diacronicamente dalla gestione delle entrate vengono conservate in parte residui.

E' di tutta evidenza la lacunosità, anzi la distorsione, indotta nell'informazione contabile da un simile modo di procedere. Senza la specifica istruttoria compiuta in questa sede, il fenomeno gestionale sotteso all'informazione contabile appare assolutamente oscurato e comunque non significativo.

Come già precisato, nella parte spesa i fondi TFR figurano iscritti al netto delle somme destinate alle compensazioni di natura fiscale effettuate, mentre in parte entrata vengono incamerati al lordo.

Anche in questo caso la gestione amministrativa della norma non appare corretta: le compensazioni risultano essere, per espressa dichiarazione dell'Amministrazione¹⁷, di natura estimatoria, senza alcun accertamento in relazione ai comportamenti e alle relazioni finanziarie con le imprese beneficianti di tali sgravi.

Un rilevante deficit di trasparenza contabile emerge anche dalla allocazione dei fondi TFR: nelle poste di pertinenza essi sono confusi con altre risorse del bilancio statale, non aventi natura vincolata. In tal modo, vengono ad essere oscurati sia la disponibilità reale della posta stessa, sia le dinamiche inerenti ai rapporti, in senso correlato-compensativo, tra entrata e spesa.

Non appaiono ostensibili neppure i criteri, attraverso i quali i fondi del TFR vanno ad integrare le ordinarie risorse di bilancio: dal richiamato prospetto B si ricava infatti che per alcune partite il TFR costituisce il 100% dei residui disponibili, mentre per altre una percentuale che oscilla fino a valori inferiori all'1% .

La colonna n. 5 dell'allegato C indica i pagamenti al 31 dicembre 2010¹⁸, mentre quelle 4 e 6 evidenziano rispettivamente la percentuale dei pagamenti rispetto alla specifica quota del TFR applicato al 7.09.2010 ed al 31.12.2010.

La prima osservazione indotta dalla organizzazione del prospetto B riguarda la natura delle spese affrontate: alcune delle somme di cui alla colonna 2 dell'allegato

¹⁷ Cfr. nota prot. n. 84178 del 7.10.2010 del Ministero dell'economia e delle finanze.

¹⁸ Rilevati sul sistema RGS-Corte dei conti in data 02.02.2001.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

sono allocate in capitoli di spesa corrente per un importo complessivo di € 93.047.839,03 pari al 3% circa delle somme conservate a residui.

Questa operazione, sia pure di importo percentualmente limitato, disperde ricchezza. Infatti all'esborso finanziario non corrisponde alcun incremento patrimoniale compensativo. Peraltro la precedente indagine aveva accertato come anche capitoli formalmente ascritti a spese di investimento contenessero in percentuale assoluta, o comunque rilevante, spese oggettivamente correnti.

L'estrema eterogeneità delle destinazioni, disperse in un rivolo di funzioni amministrative, per lo più esternalizzate, lascia intendere l'assenza di pianificazione strategica nell'impiego di queste risorse.

Alcune partite ineriscono ad oneri (capp. 1540, 1541, 1542, 1543, 1870, 1890 del Ministero dell'economia e delle finanze, etc.) derivanti da contratti di programma e di servizio dello Stato con le proprie società (FS, ANAS, etc.).

Questi atti negoziali presuppongono scadenze e rapporti sinallagmatici tra prestazioni e relativa remunerazione, poco congruenti con le modalità di somministrazione che caratterizzano le poste di spesa del bilancio in esame.

La lettura dei dati finanziari contenuti nell'allegato B dimostra infatti una estrema diacronia tra prestazioni che dovrebbero riguardare l'esercizio precedente e pagamenti ancora parzialmente inevasi alla data del 7.09.2010.

Le esposte osservazioni si basano su elementi sintomatici, idonei a suffragare la conclusione che i contratti di programma e di servizio attualmente in essere tra lo Stato e le proprie società si connotano di corrispettività formale piuttosto che sostanziale, dal momento che la scansione temporale e quantitativa dei pagamenti dello Stato risponde più a logiche di emergenza contabile che di gestione di rapporti convenzionali di tipo oneroso, contrattualmente predeterminati.

In un simile contesto le modalità di somministrazione, atipiche per un rapporto paritario tra contraenti, potrebbero giustificare nelle società beneficiarie comportamenti come quello di parametrare i propri adempimenti alla mancata puntualità delle prestazioni finanziarie.

Emblematica è anche la tardiva utilizzazione del fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, per la parte afferente al finanziamento nazionale (Ministero dell'economia e finanze cap. 7493): è di tutta evidenza che il ritardo nello svincolo delle risorse condiziona il funzionamento del fondo e, conseguentemente, la tempestiva attuazione degli specifici progetti.

L'Amministrazione¹⁹ si è giustificata, in relazione ai prevedibili effetti negativi dei ritardi, sostenendo che questi ultimi sarebbero compensati attraverso la

¹⁹ Così la nota prot. n. 84178 del 7.10.2010 del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

corrispondente accelerazione delle procedure di pagamento dei residui passivi relativi ad annualità pregresse, non erogate a vario titolo negli esercizi di provenienza. La giustificazione non sembra pertinente in relazione alle deduzioni svolte nel successivo paragrafo 9.

In ogni caso, per quel che riguarda le somme del triennio 2007-2009, esse sono state svincolate soltanto al termine dell'esercizio 2010 a seguito di un improvviso *revirement* forse originato dalla presente istruttoria e dalla precedente indagine, le quali mettevano in luce incoerenze e problemi nella copertura dei richiamati investimenti: infatti nell'aprile 2010 il Ministero affermava²⁰ che le risorse *"resteranno indisponibili anche per il corrente esercizio fintantoche' non affluiranno corrispondenti risorse al conto corrente intestato all'INPS, relativo al TFR, previo definitivo accertamento della conferenza dei servizi"* mentre nel settembre 2010 viene riferito²¹ che *"le risorse risultano ormai definitivamente utilizzabili da parte delle amministrazioni"*.

Almeno sotto questo profilo può dirsi che l'Amministrazione ha preso atto dei rilievi di questa Corte, in qualche modo ponendo rimedio all'ipertrofico dilatarsi dei tempi.

Allo svincolo ha fatto seguito anche la movimentazione finanziaria di sette dei nove capitoli con piani gestionali alimentati esclusivamente da risorse TFR.

Per queste partite la movimentazione finanziaria è passata dallo 0% al 100% dal momento del deferimento a quello susseguente al contraddittorio.

Due capitoli, tra quelli monitorati, peraltro, hanno subito una variazione finanziaria negativa che ne ha azzerato l'importo, pur essendo gli stessi ascrivibili alla categoria dei residui passivi. Non è data contezza della utilizzazione della somma prelevata pari ad euro 128.343.978,19; neppure è possibile sapere se queste rimodulazioni dei residui passivi siano avvenute nelle altre partite di spesa, ove la allocazione del TFR è confusa con quella di altri fondi di diversa provenienza.

Come già rilevato, la confusione in analoghe partite di spesa di fondi vincolati come il TFR con risorse di diversa natura appare non solo contraria al principio di trasparenza contabile, ma anche a quelli di specificazione delle partite di spesa e di rispetto del vincolo di destinazione.

Al momento, per effetto di tale discutibile pratica contabile, è possibile conoscere la movimentazione finanziaria di appena il 40%²² delle somme residue riportate nell'esercizio 2010. Se si proietta la percentuale delle variazioni negative

²⁰ Così la nota prot. n. 36017 del 23.04.2010 del Ministero dell'economia e delle finanze.

²¹ Così la nota prot. n. 80243 del 27.09.2010 del Ministero dell'economia e delle finanze.

²² Cfr. Allegato C.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

accertate sulla parte soggetta ad evidenza contabile pari al 10,23%²³ si può ipotizzare che il complesso delle somme stornate ammonti ad oltre 300²⁴ milioni di euro. Ciò con riguardo ad obiettivi specifici la cui quantificazione risaliva all'inizio dell'esercizio 2007, risentendo pertanto, a seguito dei ritardi, di un sostanziale depauperamento. In assenza di notizie più articolate deve ritenersi che alcuni degli obiettivi allora previsti siano stati successivamente accantonati.

Il sensibile ritardo della movimentazione finanziaria ha comportato un correlato beneficio in termini di saldi di cassa, finalità tuttavia non collegata dal Legislatore al complesso procedimento descritto. I tempi amministrativi intercorrenti tra versamenti da parte dei privati, accertamenti della Conferenza dei servizi e compensazioni fiscali sul lordo riscosso provocano una diacronia molto accentuata tra esercizio di riferimento del prelievo e concreta utilizzazione delle risorse. Ciò, da un lato, pregiudica il principio della competenza e, dall'altro, impedisce di dare certezza e attendibilità ai programmi gestionali finanziati in questo modo.

Preservando il principio della corretta attribuzione delle transazioni in entrata e in uscita al pertinente anno di riferimento, occorrerebbe dare certezza dei tempi di utilizzazione, al fine di evitare ritardi nell'avvio o nella esecuzione dei programmi in tal modo finanziati, se non addirittura di limitarne l'impiego ai fini della mera cassa.

Nel 2010, e per il futuro, i fenomeni distorsivi qui evidenziati rischiano un sensibile aggravamento poiché - a differenza che per il triennio 2007/2009 - non è stata resa ostensibile alcuna articolazione e quantificazione previsionale dei fondi utilizzabili.

Infatti, alla nota istruttoria di questa Corte²⁵ è stato replicato in sede di contraddittorio, fornendo una serie di elementi analitici meglio evidenziati al successivo paragrafo 9, senza alcuna informazione riguardante la destinazione specifica delle risorse in sede di bilancio 2010.

Neppure è stata resa alcuna anticipazione per l'esercizio 2011: a fronte della confermata operatività del meccanismo di prelievo forzoso dall'apposito fondo INPS, anche per il 2011 non viene previsto alcun investimento e/o progetto vincolato.

Allo stato degli atti si deve ragionevolmente dedurre che a partire dal 2010 questi fondi serviranno semplicemente a finanziare il bilancio confondendosi con le altre entrate correnti dello Stato.

Nel caso di specie si è verificato un singolare adattamento della normativa e del suo meccanismo interpretativo: a fronte dei rilievi già espressi dalla Corte dei conti sulla irregolarità della destinazione dei fondi relativi al triennio precedente a partite di

²³ Cfr. Allegato C.

²⁴ Cfr. Allegato C.

²⁵ Cfr. la nota prot. n. 0010504/2010 di questa Sezione di controllo.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

spesa di natura corrente, l'adeguamento è consistito nel legittimare questa criticata prassi. Al di là della forma normativa, essa comporta una perdita di ricchezza, dal momento che le risorse, in qualche modo prelevate, non vanno ad incrementare il patrimonio, bilanciando il sacrificio finanziario, ma semplicemente a sovvenzionare il bilancio corrente. Ciò, indipendentemente da quanto poi osservato sulla correttezza del prelievo dal fondo, costituisce un sensibile scostamento dal canone della sana amministrazione.

Con riguardo alla natura dell'operazione, il meccanismo attuato, attraverso il non chiaro dettato normativo, si sostanzia in un'attività al confine tra la natura fiscale indiretta e quella espropriativa. Infatti il fondo è costituito da versamenti a carico di lavoratori e di datori di lavoro finalizzati al trattamento di fine rapporto, che, indipendentemente o meno dalla natura previdenziale parzialmente contestata dal Ministero dell'economia e delle finanze, riguarda risorse di proprietà privata.

7. Considerazioni critiche circa gli effetti del vigente quadro normativo e della sua interpretazione attuativa

Considerate le peculiarità del TFR precedentemente illustrate, le variegate fonti di provenienza, la notevole mobilità e mutevolezza delle tipologie di lavoro, di lavoratori e di imprese, l'obiettivo precipuo della sua gestione non può che consistere in un welfare moderno, in grado di assicurare equilibrio ed equità tra acquisizione di risorse dalle generazioni attive e accumulo delle stesse a garanzia delle prestazioni da erogare nel futuro.

La rinuncia a sostegni e contribuzioni da parte dello Stato non può certo comportare un meccanismo inverso, attraverso il quale i lavoratori e le aziende diventano a loro volta sostegno ad indifferenziate esigenze di finanza pubblica.

Il Ministero dell'economia e delle finanze asserisce²⁶ che l'andamento del fondo risulta superiore alla ipotesi del mero equilibrio. A parte il profilo di fondatezza di una tale asserzione, di cui si argomenterà in prosieguo, una strategia rispettosa delle situazioni soggettive e dei settori di attività interessati alla costituzione del fondo, di fronte a un simile fenomeno, non può estrinsecarsi nella sua consumazione immediata, attraverso la parziale applicazione del saldo finanziario attivo alle entrate correnti del bilancio dello Stato, bensì, dovrebbe favorire progressivi accantonamenti, in grado di preservare l'equilibrio anche di fronte ad eventi prevedibili nel medio periodo, e comunque conservarne la destinazione di legge.

Quanto al preteso andamento strutturale positivo, non può che sottolinearsi la parzialità e la arbitrarietà dei dati presi al riferimento: quelli di aziende con personale

²⁶ Così la nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - prot. n. 84178 del 7.10.2010.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

superiore a 50 dipendenti, nelle quali il saldo annuale tenderà, nel breve periodo, ad essere sempre attivo per invertirsi inevitabilmente quando matureranno le prestazioni.

Operando senza dati di riferimento probanti circa la popolazione interessata al prelievo, i versamenti e le prestazioni previdenziali in corso di maturazione, vi è il concreto rischio di far ricadere sulle future generazioni il possibile sbilanciamento economico del sistema, che non potrà essere colmato, se non attraverso l'inasprimento delle aliquote contributive o del prelievo fiscale.

Non sembra coprire l'esposto deficit l'esistenza di una previdenza privata integrativa che fruisce anche di un indiretto finanziamento dal meccanismo di prelievo forzoso previsto dalla legge: quest'ultima, da un lato, consente al lavoratore di evitare l'aleatorio rapporto assicurativo, che si sta sviluppando a latere di quello pubblico; dall'altro permette che gravino a suo carico oneri fiscali tesi a favorire il sistema concorrente a quello del TFR.

Sul punto mette tuttavia conto analizzare le controdeduzioni del Ministero dell'economia e delle finanze presentate oralmente e per iscritto nel corso della adunanza. Il presente paragrafo prenderà in esame solo quelle afferenti alla natura e all'andamento gestionale del fondo e delle prestazioni, mentre gli altri profili saranno oggetto di dibattito nel successivo paragrafo 9.

Sostiene il Ministero²⁷ che:

a) il sistema a ripartizione differirebbe da quello a capitalizzazione, in quanto i contributi versati dai lavoratori attivi non sono destinati ad alimentare un conto individuale, che determina la futura prestazione erogata, bensì finalizzati al pagamento delle prestazioni nel periodo in cui maturano. Conseguentemente, una delle caratteristiche fondamentali dei fondi a ripartizione sarebbe costituita dal fatto che l'aumento del monte retributivo dei lavoratori attivi implica l'automatica crescita della massa contributiva. Ciò dal momento che il sistema a ripartizione sarebbe in equilibrio quando l'ammontare dei flussi in entrata (contributi) risulta pari o superiore a quello di flussi in uscita (prestazioni). Secondo il Ministero, il Fondo TFR sarebbe in equilibrio (anche nel medio e lungo periodo) ogni qualvolta la crescita annua del monte retributivo risulti superiore alla crescita delle prestazioni. Di conseguenza, non sarebbe necessaria alcuna forma di accantonamento per eventuali future esigenze connesse all'erogazione delle prestazioni medesime da parte del Fondo neppure in riferimento ad un orizzonte di medio e lungo periodo;

b) la natura del TFR sarebbe profondamente mutata a seguito della legislazione più recente, attraverso un progressivo processo di eterogenea specificazione. Attualmente convivrebbero ben tre diversi caratteri: quello di somma a disposizione

²⁷ Così la nota del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - prot. n. 84178 del 7.10.2010.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

(*buffer stock*) per l'eventualità di perdita del posto di lavoro; quello di provvista destinata a spese mediche rilevanti o all'acquisto della casa; quello di somma da incassare all'atto della fine del rapporto di lavoro (in presenza di altre fonti di reddito derivanti da un nuovo rapporto di lavoro o in caso di pensionamento). La prima delle tre funzioni indicate sarebbe di natura precauzionale; la seconda di miglioramento delle fonti di liquidità, la terza previdenziale, in riferimento alla protezione dal rischio vecchiaia. Questo profilo, una volta predominante, sarebbe – ad avviso del Ministero – assolutamente recessivo dal momento che il periodo medio di permanenza in azienda, in riferimento al turn-over, sarebbe oggi pari a 7 anni circa. Ne conseguirebbe che ogni lavoratore dipendente del settore privato percepirebbe più volte il TFR e che solo in una minoranza dei casi l'erogazione del TFR corrisponderebbe alla data del pensionamento. Di conseguenza il TFR non potrebbe essere considerato prestazione collegata alla protezione dal rischio vecchiaia, assumendo piuttosto il valore di salario differito. In pratica, la tradizionale funzione sarebbe mantenuta dalla previdenza integrativa;

c) il Fondo TFR, sulla base dei ragionamenti esposti sarebbe strutturalmente in equilibrio anche nel medio e lungo termine;

d) ciò comporterebbe effetti finanziari estremamente positivi, non solo per il periodo di riferimento dell'indagine ma anche per l'intero decennio 2007-2016. La manovra, secondo il Ministero, comporterebbe un effetto complessivo di 30 miliardi di euro di maggiore entrata rispetto al suddetto decennio di riferimento. Al contrario delle altre manovre di finanza pubblica questa sarebbe una soluzione senza effetti negativi dal punto di vista macroeconomico. Essa si innescherebbe infatti su un istituto preesistente già regolato dal codice civile, non determinerebbe costi finanziari per l'impresa, dal momento che il maggior costo finanziario sarebbe compensato da sgravi contributivi nell'ambito della medesima legge finanziaria che ha regolato l'utilizzazione del TFR e non avrebbe effetti sui redditi dei lavoratori. In sostanza sarebbe norma a costo zero dal punto di vista sociale, laddove per la finanza pubblica avrebbe un enorme ritorno positivo.

Queste argomentazioni non possono essere condivise dal Collegio alla luce delle successive considerazioni. Ed, invero, in una materia come quella in esame le tendenze di medio e lungo periodo sono orientate all'insufficienza delle risorse piuttosto che alla loro abbondanza. Nel sistema previgente all'apertura alla previdenza complementare, gli squilibri venivano fronteggiati attraverso adeguamenti contributivi e/o attraverso la sommatoria di più gestioni previdenziali: attualmente ciò non appare compatibile con l'intenzione di assumere, con tale meccanico criterio contabile, il

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

surplus temporaneo dei saldi, surrettiziamente estrapolato dal complesso della gestione del TFR.

E' di tutta evidenza che la scelta di coinvolgere, nel prelievo forzoso, le sole aziende aventi unità di personale superiori a 50 è finalizzata ad evidenziare risultati attivi di brevissimo periodo, non conformi alla consistenza economica del fenomeno. Se a queste risultanze fossero sommate quelle dei lavoratori di imprese più piccole, si constaterrebbero *trend* estremamente diversi e un consolidamento globale delle situazioni non potrebbe che evidenziare equilibri di ben diversa tendenza.

E' evidente come - nel breve periodo - il saldo contabile risultati attivo, dal momento che ai 50 o più dipendenti delle aziende interessate alla contribuzione ne corrisponde una percentuale molto minore richiedente la prestazione. E, tuttavia, a maturare il diritto alla prestazione, sia pure scaglionato nei tempi futuri, saranno lavoratori dipendenti in numero maggiore rispetto a quelli azionanti il diritto alla liquidazione nei singoli esercizi di riferimento.

Ben diversa sarebbe la situazione se nel calcolo fossero coinvolti tutti i lavoratori, indipendentemente dalle dimensioni dell'azienda datrice di lavoro.

Più in generale, appaiono sorprendenti le generiche modalità di stima che sarebbero alla base degli ottimistici calcoli economici sostenuti dal Ministero: i tempi medi di prelievo del TFR (secondo dati statistici affermati ma non specificati nei meccanismi e nei criteri di calcolo) sarebbero di circa 7 anni e applicando detto coefficiente all'andamento della gestione, il periodo 2007-2016 comporterebbe un saldo attivo tra contributi e prestazioni di circa trenta miliardi di euro nel decennio di prima applicazione.

Simile andamento proseguirebbe nei periodi successivi.

In realtà, qualsiasi tipo di proiezione di medio e lungo periodo della gestione del TFR dovrebbe tenere conto di una molteplicità di fattori estremamente più ampia e complessa di quelli presi a riferimento: da un lato la mutevolezza della normativa di base, che già attualmente evidenzia notevoli segmentazioni nella stratificazione delle categorie interessate; dall'altro, il numero e la eterogeneità delle tipologie, estremamente diversificate, dei lavoratori attualmente interessati al versamento dei contributi.

Entrambi i fattori non possono essere neutralizzati prendendo a riferimento dati statistici estremamente semplificati e riguardanti fenomeni di dinamica lavorativa assai recenti ed intrinsecamente mutevoli; allo stato, dopo quattro anni dall'entrata in vigore di un siffatto sistema di prelievo, i dati (asseriti e non provati) sui quali si baserebbero le stime, continuano ad essere gli stessi dell'iniziale stima effettuata alla fine dell'esercizio 2006. Non risulta neppure disponibile la media dei dipendenti delle aziende superiori a 50, la quale è in grado di incidere in modo rilevante sulla

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

consistenza delle stime stesse; nemmeno risultano accertati i dati numerici e finanziari relativi alle diverse categorie dei percettori del TFR. Nella buona sostanza, i dati forniti risultano assolutamente approssimativi, in relazione alle diverse fenomenologie qui richiamate a mero riferimento esemplificativo.

Analogamente, non può essere condivisa la pretesa stabilità del rapporto tra il tasso di rendimento normativamente fissato dall'art. 2120 del c.c. e quello di inflazione, che ora consentirebbe l'accumulo del surplus.

Qualora, tuttavia, fosse fondato l'assunto, che in questa sede non appare condivisibile, di un saldo attivo strutturale tale da garantire, nel decennio 2007 - 2016, lo spostamento di ben 30 miliardi di euro dal settore privato alla finanza pubblica, quest'ultimo non sarebbe affatto compatibile con i principi generali del nostro ordinamento. Infatti, oneri contributivi gravanti su lavoratori privati e sulle imprese sarebbero trasformati in prelievi fiscali di natura indiretta, se non addirittura espropriativa, irragionevolmente contrari all'equità, all'eguaglianza e al pari trattamento delle diverse categorie di operatori economici.

Allo stato non sono stati assicurati meccanismi minimi tesi ad evitare effetti sproporzionati rispetto ai pretesi benefici della descritta manovra:

a) monitoraggio costante e frequente dei concreti impieghi delle risorse forzosamente prelevate;

b) attendibile stima del valore degli investimenti, in modo da comparare la ricchezza prodotta a fronte di detto prelievo;

c) simulazione di appropriati e periodici scenari di previsione, fondati su un'effettiva analisi attuariale;

d) analisi segmentata degli andamenti previdenziali delle diverse categorie interessate alla disciplina del TFR;

e) analisi dei dati relativi alla popolazione immigrata, in crescente aumento e di difficile decifrazione in relazione alle prospettive e alle aspirazioni future;

f) interrelazioni tra i dati relativi alle aziende con più di 50 dipendenti e quelle di numero inferiore, al fine di consolidarne le risultanze complessive.

Una maggiore attenzione ai valori prodotti attraverso l'impiego del TFR acquisito potrebbe inoltre mitigare la radicalità del meccanismo posto in essere, confrontandolo con i tassi di rendimento del mercato finanziario maturati nel periodo di realizzazione degli investimenti pubblici, peraltro quasi inesistenti per i motivi analizzati nella delibera n. 2/2010/G e nella presente relazione.

Le disfunzioni già accertate con la precedente indagine e con la presente risultano invero incrementate dall'articolazione della legge finanziaria 2010, che estende la possibilità di utilizzare le somme forzosamente prelevate non solo per gli interventi di investimento previsti nell'elenco 1 della legge finanziaria del 2007, ma

anche per oneri conseguenti al perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario della gestione sanitaria (art. 2, commi 66 e 105, della L. 23.12.2009, n. 191).

Il peggioramento in termini di trasparenza contabile e coerenza interna del bilancio statale riguarda due distinti ma importantissimi profili:

a) mentre nell'elenco 1²⁸ le risorse erano ripartite e specificate secondo il triennio di riferimento, così da rendere riscontrabile la correttezza, la tempestività e l'efficacia delle azioni attuative della legge finanziaria 2007, nella finanziaria 2010 le indicazioni sono genericamente riferite agli obiettivi senza alcuna quantificazione previsionale;

b) la generica locuzione normativa riferentesi all'equilibrio delle gestioni sanitarie lascia aperta la possibilità di destinare le risorse del TFR anche a spese di natura corrente, in tal modo legittimando quegli effetti di potenziale dissipazione di un capitale proveniente dal mondo dell'imprenditoria.

All'esposto deficit d'informazione si aggiunge l'assenza di notizie circa i calcoli e i conguagli tesi a specificare la quota di TFR prelevato che sarà utilizzata nella parte spesa del bilancio e quella che sarà trattenuta a compensazione dei benefici fiscali concessi alle imprese conferenti il TFR a previdenza complementare o al fondo di tesoreria, in base all'art.1, commi 764 e 766, della legge n. 296/06 (finanziaria 2007).

8. Il punto di vista del Ministero del lavoro e delle politiche sociali²⁹

Nella relazione sottoposta al contraddittorio con le Amministrazioni interessate questa Corte aveva manifestato l'opinione che la missione istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali avrebbe dovuto implicare una maggiore attenzione alla tutela del fondo e della ragione previdenziale, piuttosto che limitarsi ad una notarile ricognizione delle gestioni di cassa, afferenti alla parte di TFR destinata a transitare nel bilancio dello Stato.

L'osservazione aveva preso spunto dall'apparente cambio di indirizzo da parte del Ministero, intercorso dalla data di discussione del precedente referto³⁰ ed in particolare nella fase di adozione delle misure conseguenziali³¹. Infatti, nel corso della

²⁸ Tabella relativa al "Rifinanziamento di norme recanti interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale" allegata alla legge finanziaria n. 296/2006 – CFR. ALL. d.

²⁹ Si fa riferimento a quanto asserito in adunanza dal rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e alla prot. n. 54/408/SSG/RIS dell'8.10.2010.

³⁰ In sede di discussione del precedente referto la rappresentante dell'Amministrazione aveva fatto presente: a) di condividere pienamente il contenuto della relazione, per quel che riguarda le problematiche di propria competenza e quelle afferenti all'utilizzazione del TFR dei lavoratori; b) la particolare attenzione del Ministero alle verifiche relative alla quantificazione e gestione del TFR; c) l'interesse alla conservazione dello scopo per il quale il TFR viene accantonato.

³¹ Successivamente all'adunanza di discussione della precedente relazione il Ministero del lavoro precisava "In riferimento all'Adunanza del I e del II Collegio della Sezione centrale di controllo sulla gestione ... al fine di fornire alle SS.LL. un esauriente quadro informativo, la scrivente chiederà con la massima urgenza all'INPS ogni possibile ragguaglio sui criteri di funzionamento e sulle scritture contabili del Fondo di Tesoreria con particolare attenzione alla gestione del TFR devoluto dai singoli lavoratori. In merito a

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

istruttoria dedicata ad acquisire notizie circa l'attuazione delle intenzioni precedentemente manifestate di vigilanza sul prelievo, sulla sua quantificazione e sulla tutela dei vincoli di destinazione, il Ministero si limitava a descrivere la procedura amministrativo-contabile di determinazione delle somme da acquisire in bilancio.

Nel corso dell'adunanza, peraltro, sono state presentate osservazioni scritte³² e formulate deduzioni orali, in linea con quanto originariamente rappresentato dal Ministero.

In particolare, il rappresentante dell'Amministrazione ha assicurato una maggiore attenzione allo scenario che circonda oggi la gestione del TFR: i dati, presi a riferimento dai vari tavoli tecnici del monitoraggio e dell'accertamento dei contributi, sembrano apparire alla stessa Amministrazione del lavoro e delle politiche sociali non esaustivi delle problematiche inerenti all'utilizzazione nell'ambito del bilancio dello Stato di detti contributi.

L'Amministrazione sembra ora condividere l'esigenza di implementare le attività finalizzate ad acquisire dati più significativi circa i soggetti datori di lavoro, i lavoratori, le tipologie di lavoro, la loro durata, le nuove dinamiche del lavoro. Da tale acquisizione - secondo il Ministero - potrebbero nascere nuovi approfondimenti e diverse conclusioni circa la congruità dell'attuale contesto normativo e applicativo.

Si prende atto di siffatto impegno, nell'auspicio che allo stesso seguano politiche e comportamenti amministrativi più autonomi rispetto alla ragione erariale, che sino ad oggi ha dominato in assoluta prevalenza la vicenda gestionale del TFR.

Valgono in proposito le considerazioni precedentemente espresse sul meccanismo geometricamente incrementativo degli effetti depauperanti del sistema a ripartizione, prodotti dalle modalità attuative del prelievo forzoso.

La tutela del valore reale dei contributi versati dai lavoratori dipendenti e dai datori di lavoro a fini previdenziali non è affare limitato alla gestione economico-finanziaria del bilancio dello Stato, ma costituisce il cuore della missione istituzionale del Ministero dedicato.

Con riguardo al caso di specie, la scelta del sistema a ripartizione effettuato dal Legislatore non implica assolutamente il depauperamento del fondo in misura pari al

FONDIRIS questa Direzione Generale solleciterà prima possibile il Comitato amministrativo a fornire una dettagliata relazione sul funzionamento del Fondo e sullo stato attuale della gestione del TFR". Nel gennaio 2010 l'Amministrazione aggiungeva "... la Scrivente con note prot. n. 24437 e 24440 del 23 dicembre 2009 ha contattato i direttori responsabili per avere dettagliate informazioni sulle gestioni in questione ... La Direzione generale per le politiche previdenziali non svolge attività di vigilanza sugli stanziamenti effettuati e sulle relative decisioni di spesa, regolate dal comma 762, in quanto tale attività non rientra nelle competenze istituzionali della direzione stessa ... Essendo le note INPS Fondo Tesoreria e FONDIRIS in allegato particolarmente dettagliate ed esaurienti nelle spiegazioni circa il funzionamento e l'andamento dei due fondi, non si ritiene di dover aggiungere ulteriori note di commento", confinandosi in una prospettiva meramente contabile della gestione..

³² Cfr. nota del Ministero del lavoro e delle politiche sociali prot. n. 54/408/SSG/RIS dell'8.10.2010.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

saldo attivo tra contributi e prestazioni di una specie di contribuenti individuata con i criteri precedentemente sottoposti a critica.

Le norme che consentono un tale consistente prelievo dovrebbero essere intese in senso costituzionalmente orientato e la loro applicazione dovrebbe prevedere meccanismi di ricostituzione del fondo per non alterare definitivamente nel tempo il rapporto tra contribuzioni e prestazioni.

Mettere al riparo il meccanismo della ripartizione da inopinati effetti moltiplicativi delle sue implicazioni economiche tutela al contempo la stabilità dei bilanci e l'equità intergenerazionale della gestione previdenziale.

9. Le osservazioni del Ministero dell'economia e delle finanze³³

Ai rilievi formulati nella relazione deferita al Collegio, il Ministero replica attraverso le considerazioni, delle quali si è data informazione e controdeduzione nel precedente paragrafo 7.

In questa sede si prenderà contezza di quelle innanzi non esaminate. Dette osservazioni possono essere così sintetizzate:

a) il "Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato del trattamento di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del codice civile" risponde al principio della ripartizione ed è gestito, per conto dello Stato, dall'INPS su un apposito Conto corrente aperto presso la tesoreria dello Stato. La legge subordina, per il periodo 2007-2009, la possibilità di utilizzare parte delle entrate alla decisione delle autorità statistiche comunitarie in merito al trattamento contabile del Fondo e alla conseguente compatibilità con gli impegni comunitari assunti in sede di valutazione del programma di stabilità dell'Italia. In occasione della costituzione del Fondo sarebbe stata avviata una procedura di verifica, da parte di Eurostat, sul pertinente trattamento contabile. L'Italia avrebbe così illustrato le caratteristiche del fondo: gestione previdenziale a ripartizione, alimentata dal contributo dei datori di lavoro, la cui entità pari al 6,91% della retribuzione è stabilita dalla legge³⁴; prestazioni, disciplinate per legge, erogate ed erogabili ai lavoratori;

b) per quel che riguarda le compensazioni di natura fiscale a favore delle imprese, le stesse sarebbero state prudenzialmente considerate di valore pari a quello previsto nella originaria relazione tecnica al Disegno di legge finanziaria 2007. Questo

³³ Il presente paragrafo riguarda gli argomenti trattati nelle note prodotte dall'Amministrazione n. 80243 del 27/09/2010 e n. 84178 del 7/10/2010 oltre che nell'intervento orale dei dirigenti dell'Ufficio IX dell'Ispettorato Generale per le politiche di Bilancio e dell'Ispettorato per la spesa sociale del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

³⁴ Il Fondo è finanziato secondo il principio della ripartizione, riceve dai datori di lavoro delle imprese con almeno 50 dipendenti (che abbiano optato per il mantenimento in tutto o in parte del TFR) una contribuzione obbligatoria pari al 6,91% delle retribuzioni, ed eroga prestazioni calcolate secondo un tasso di rendimento annuo stabilito dalla legge (1,5 punti + il 75% dell'incremento dei prezzi), ma per le quali non si provvede a nessun accantonamento, secondo il principio del finanziamento a ripartizione.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

tipo di valutazione sarebbe assolutamente prudenziale, dal momento che il numero effettivo di adesioni alle forme pensionistiche complementari si è rivelato sensibilmente inferiore alle originarie previsioni;

c) il segnalato sfasamento temporale entrate-spese in termini di competenza, sarebbe conseguente alla complessa procedura per definire l'ammontare totale da ripartire tra le Amministrazioni e sarebbe caratterizzato da precedenti di analoga natura. Ne conseguirebbe la inevitabile conservazione dei fondi in parte residui, la cui utilizzazione sarebbe, peraltro, condizionata all'accertamento in parte entrata delle somme effettivamente prelevate dal fondo;

d) gli eventuali ritardi nell'erogazione delle somme destinate agli investimenti previsti nel triennio 2007-2009 sarebbero compensati attraverso la corrispondente accelerazione delle procedure di pagamento dei residui passivi relativi ad annualità pregresse, non erogate a vario titolo negli esercizi di competenza;

e) le obbligazioni nei confronti dei lavoratori privati, derivanti dai versamenti contributivi al fondo TFR non avrebbero valenza patrimoniale verso lo Stato, bensì verso l'INPS, nel cui bilancio sarebbero previste le pertinenti poste.

Anche le su esposte considerazioni non possono essere condivise.

Preliminarmente il Ministero sostiene che la prassi attuativa delle richiamate disposizioni normative sarebbe espressamente legittimata dai più recenti orientamenti di Eurostat. Pur se non espressamente citata (neppure nel corso delle istruttorie alla base della delibera n. 2/2010/G e della presente) il richiamo dovrebbe essere rivolto principalmente alla decisione Eurostat n. 26/04 del 25 febbraio 2004³⁵, che ha avuto modo di delibare fattispecie simile alla presente.

Come già rilevato da questa Corte con delibera n. 5/CONTR/R.Q./07 del 17 aprile 2007, pag. 15, la decisione riguarda la materia pensionistica, analoga ma non

³⁵ 26/2004 - 25 February 2004 New decision of Eurostat on deficit and debt Payments to government by corporations in the context of the transfer to government of their pension obligations Eurostat, the Statistical Office of the European Communities, has taken a decision on the accounting treatment in national accounts of payments to government by corporations in the context of the transfer to government of pensions obligations under funded pension schemes that they operated for their own employees. This decision completes the decision published on 21 October 2003³¹, that covered the case of unfunded pension schemes. This decision specifies the impact on government deficit/surplus and government debt, and is in line with the European System of Accounts (ESA95). The decision is consistent with the opinion of the Committee on Monetary, Financial and Balance of Payments Statistics (CMFB), as described in annex. Eurostat has decided that the payments received by a government from a corporation in the context of a transfer of obligations under funded schemes that the corporation operates for its own employees should be recorded as government revenue and should therefore have a positive impact on government surplus or deficit (EDPB9). As a consequence, the payments connected to the transfer to government of pension obligations have the same impact on government deficit in the cases of both funded and unfunded schemes organised by a corporation. In both cases, funded and unfunded, the counterpart of the cash received by government is an unrequited transaction, classified as a capital transfer (codified D99 in ESA95) and the pension obligations taken over by government are not recorded in the form of an ESA95 liability. According to the accrual principle, the capital transfer should be recorded at the time the pension obligations are effectively transferred and not at the time of the payment(s). In the future, the improvement in government surplus or deficit due to this capital transfer will be offset by the payment of benefits that government has to pay and that will be recorded as government expenditure and thus will have a negative impact on government surplus or deficit in the coming years. Therefore, the Eurostat decision ensures that, in all cases, the transfer of pension obligations is neutral (or very close to neutrality) over time.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

coincidente con quella in esame. Inoltre, il punto di vista di Eurostat non collima esattamente con quello del Ministero dell'economia e delle finanze: infatti Eurostat afferma che i pagamenti connessi al trasferimento al Governo di obbligazioni pensionistiche possono essere registrati contabilmente nel momento in cui le medesime pertinenti obbligazioni sono effettivamente trasferite, anziché al momento del pagamento. In tal modo, il temporaneo miglioramento del surplus ricavato dall'incasso della contribuzione sarà compensato, in senso negativo, al momento del pagamento delle prestazioni pensionistiche che il Governo dovrà onorare alla scadenza delle stesse. Sotto questo profilo, secondo Eurostat, il trasferimento delle obbligazioni pensionistiche sarebbe *"molto vicino alla neutralità nel corso del tempo"* (sintomatica è l'espressione estimatoria utilizzata nel caso di specie).

Già la formulazione basata su profili tendenziali e non oggettivi lascia trapelare la cautela di Eurostat: in ogni caso, è ben chiaro che quest'ultimo collega la fattispecie utilizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze alla speculare assunzione delle pertinenti obbligazioni dell'ente previdenziale da parte del Governo.

Situazione, quest'ultima, non rinvenibile nel caso di specie, caratterizzato dal mero prelievo del surplus temporaneo tra contribuzioni e prestazioni erogate dall'Inps.

Quanto rilevato è già sufficiente a contestare la conformità della prassi nazionale alla decisione assunta da Eurostat in materia pensionistica.

Quanto al profilo sub b) due appaiono gli aspetti di profonda criticità.

Il primo riguarda alcune riflessioni che, nell'ambito della sua funzione ausiliaria, questa Corte intende rivolgere al Parlamento: l'opzione di agevolare il settore privato delle assicurazioni a carico della concorrente gestione pubblica previdenziale sembra penalizzare quest'ultima, senza che ne siano esplicitate le ragioni nelle relazioni a corredo della pertinente normativa. E' pur vero che gli atti normativi non sono soggetti all'obbligo di motivazione tipico dell'attività amministrativa, tuttavia la disparità di trattamento, suscettibile di ledere anche il precetto fondamentale contenuto nell'articolo 3 della Costituzione, avrebbe meritato una esplicita deliberazione da parte del Legislatore

Il secondo pertiene, invece, alle modalità attuative del disposto normativo. Infatti, la legge prevedeva la puntuale stima degli sgravi concessi e materialmente beneficiati; al contrario la Conferenza di servizi è rimasta ferma alla stima previsionale, evidentemente non supportata dall'Amministrazione, competente a fornire i dati finanziari contabili necessari per l'esatta compensazione.

È evidente che alla stima in sede previsionale avrebbe dovuto far seguito una puntuale rendicontazione, tale da garantire la verifica dell'assunto iniziale e l'adozione eventualmente di specifici correttivi, nel caso in cui si fossero rilevati scostamenti significativi tra il previsto e l'accaduto. Le molteplici potenzialità dei mezzi telematici a

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

disposizione delle Amministrazioni avrebbero agevolmente consentito la raccolta e la elaborazione dei dati relativi ai versamenti e agli sgravi applicati da parte dei datori di lavoro. Tutto ciò non è accaduto e, quindi, anche sotto il profilo della mera esecuzione del dettato normativo, la gestione non sembra coerente e conforme.

Quanto alle giustificazioni sub c) fornite in relazione allo scostamento temporale tra entrate e spese, esse appaiono in contrasto col principio contabile della competenza. Conservare residui passivi afferenti alle risorse vincolate, in assenza della correlata posta di entrata, comporta che le risultanze della gestione annuale risultano manipolate in relazione ad un saldo economico, fondamentale per monitorare le risultanze degli interventi previsti. Pertanto la conservazione di un residuo passivo, la cui utilizzazione rimane comunque subordinata ad un previo accertamento di risorse in entrata, sarebbe coerente solo nel caso in cui analoga posta fosse prevista a residuo attivo.

Circa la pretesa compensazione sub d) fra i ritardi nell'erogazione delle somme destinate agli investimenti previsti nel triennio 2007-2009, non si può condividere l'assunto secondo cui la disfunzione sarebbe stata neutralizzata attraverso l'accelerazione delle procedure di pagamento dei residui passivi relativi ad annualità pregresse *"non erogate a vario titolo negli esercizi di competenza"*. La materia degli investimenti è caratterizzata da una puntuale correlazione tra risorse dedicate e obiettivi da raggiungere: ogni sfasamento di questo rapporto comporta un pregiudizio alla efficacia della procedura, sia in termini temporali, sia in termini economico finanziari. Di regola, l'accelerazione nel pagamento dei residui passivi pertiene a ritardi o, comunque, ad esposizioni debitorie afferenti a situazioni diverse da quelle soggette al finanziamento vincolato. Abbandonare questo principio di base significa, in realtà, confinarsi in una logica meramente di cassa, non compatibile con le primarie regole che riguardano la pianificazione e realizzazione degli investimenti.

Infine, non può essere condivisa la considerazione secondo cui le obbligazioni nei confronti dei lavoratori privati avrebbero valenza patrimoniale verso l'Inps e non verso lo Stato. È di tutta evidenza che la gestione non riguarda singole partite individuali, bensì il complesso dei fondi versati da datori e lavoratori. Pertanto non esistono partite creditorie individuali, bensì l'esigenza che fondi dedicati a specifici obiettivi, non importa se previdenziali in senso stretto, debbano essere preservati da una indifferenziata utilizzazione tesa a migliorare gli obiettivi di finanza pubblica, al cui concorso le categorie interessate non appaiono comunque tenute in modo diverso e maggiore rispetto agli altri cittadini contribuenti ed utenti dei servizi. La predetta asserzione finisce per collidere con lo stesso richiamato assunto di Eurostat, il quale, per affermare la legittimità dell'operazione decisa dallo Stato italiano, parla esplicitamente di pagamenti connessi al trasferimento al Governo (e non ad altro ente

statale) di obbligazioni. Un simile convincimento, a ben vedere, conferirebbe al TFR una natura radicalmente diversa da tutte le fattispecie descrittive enunciate dallo stesso Ministero: si tratterebbe in realtà di un fenomeno al confine tra l'esproprio senza indennizzo e il prelievo fiscale indiretto.

10. Osservazioni e raccomandazioni conclusive

Come è noto, la funzione del controllo sulla gestione consiste soprattutto nel prevenire il ripetersi delle disfunzioni accertate e nel suggerire modalità di autocorrezione, alimentando, tra l'altro, un circuito di informazioni utili a positive interrelazioni tra le molteplici amministrazioni ed uffici coinvolti nel perseguimento dei medesimi obiettivi ed, eventualmente, a migliorare le regole originanti comportamenti non improntati al buon andamento.

La complessità delle questioni e delle missioni istituzionali coinvolte in questo progetto di utilizzazione del TFR costituiscono patente paradigma di come meccanismi autocorrettivi non possano avere successo se i protagonisti istituzionali non si coordinino e collaborino in un unico intento.

Le osservazioni e le raccomandazioni emergenti dall'ampia attività istruttoria e dai risultati dell'articolato contraddittorio con le Amministrazioni assoggettate al controllo possono essere così sintetizzate:

- a) tra i risultati tangibilmente raggiunti vi è indubbiamente quello conseguente all'autotutela della gestione contabile che ha portato a regolarizzare, a partire dall'esercizio 2010, i tre capitoli 7232, 7239 e 7243 del Ministero dell'interno: per l'esercizio in questione la copertura delle tre poste di spesa non è più assicurata attraverso il ricorso al TFR, ma con le ordinarie entrate di bilancio. Permangono invece le situazioni afferenti al triennio 2007-2009, assai difficili da rimuovere, peraltro, con effetto retroattivo;
- b) gli accertamenti compiuti consentono di affermare che l'Amministrazione statale non sta predisponendo alcun meccanismo di reintegrazione del fondo TFR gestito dall'INPS, in relazione alle somme già prelevate per il triennio 2007-2009 e per quelle dell'anno in corso. Anzi, l'Amministrazione ritiene che la gestione previdenziale sia in attivo e che quindi possa finanziare, a fondo perduto, non solo gli investimenti, come nel triennio 2007-2009, ma le stesse partite di spesa corrente, ipotizzando un *trend* favorevole almeno decennale;
- c) il Ministero dell'economia e delle finanze ha maturato un simile divisamento attraverso dati statistici elementari, senza produrre analitici riferimenti alle eterogenee tipologie di lavoro, di lavoratori, di imprese che concorrono ad alimentare il fondo. Il TFR non viene concepito in modo unitario, bensì attraverso una surrettizia segmentazione basata sulla estrapolazione dei contributi

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

- provenienti dalle imprese con più di 50 lavoratori dipendenti. Anche in relazione a questa specifica popolazione non sono state prodotte statistiche in grado di illustrare la forcella e l'entità di differenziazioni e neppure la media dei lavoratori operanti in tali imprese;
- d) viene ritenuto che il saldo finanziario temporaneamente attivo possa essere acquisito al bilancio dello Stato senza ricostituire la dotazione del fondo, mettendosi in tal modo in atto un meccanismo ai confini tra la natura espropriativa e fiscalmente indiretta. Il *trend* attivo, laddove fosse strutturale, dovrebbe servire a garantire le categorie interessate, attraverso un migliore rendimento di quello attualmente fissato dalla legge. Non vi è nessuna norma in grado di giustificare una utilizzazione delle somme prelevate diversa dalle finalità per le quali datori di lavoro e prestatori le conferiscono;
- e) il *trend* economico-finanziario affermato non appare comunque attendibile e sussistono buone ragioni per prevedere esiti molto diversi rispetto a tale previsione. Ciò sulla base delle stesse considerazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, il quale, prevedendo allo scadere del decennio, un complessivo prelevamento di 30 miliardi di euro, ammette implicitamente una graduale diminuzione del saldo finanziario attivo che già dopo quattro anni si avvicina ai 16 miliardi di euro. La previsione non tiene comunque conto dell'andamento complessivo della gestione del TFR, interamente posta a carico dell'Inps per quel che riguarda le obbligazioni passive nei confronti dei lavoratori dipendenti sia dalle aziende superiori e sia da quelle inferiori alle 50 unità impiegate;
- f) il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, riservandosi di effettuare approfondimenti sulle modalità di impiego economico e contabile delle risorse prelevate dal fondo TFR, riconosce che la principale missione istituzionale, collegata al proprio coinvolgimento nella procedura di prelievo, consiste nel tutelare il vincolo di destinazione del fondo stesso. Al riguardo, si osserva che le norme legittimanti il consistente prelievo dovrebbero essere interpretate in senso costituzionalmente orientato: di talché la loro applicazione dovrebbe prevedere meccanismi di ricostituzione del fondo per evitare effetti ablativi nei confronti dei lavoratori dipendenti interessati;
- g) sotto il profilo degli equilibri di bilancio, la carenza dei dati istruttori e la sottovalutazione di importanti fattori di criticità è idonea a creare squilibri nel tempo, dei quali potrebbero fare le spese i futuri contribuenti e percettori delle prestazioni;
- h) per quanto riguarda l'aspetto contabile, si è potuto accertare l'assenza di riepiloghi consuntivi inerenti alla utilizzazione delle somme acquisite dallo Stato: a fronte della definitiva quantificazione delle entrate incamerate – infatti – non

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

corrisponde analogo correlata elaborazione degli impieghi per i singoli obiettivi di spesa del triennio 2007-2009, al netto delle previe compensazioni fiscali. Le compensazioni fiscali risultano comunque calcolate sulla base di stime risalenti, anziché sull'andamento delle situazioni maturate nel predetto triennio di riferimento.

- i) peraltro, anche la tematica della specificazione della spesa sembra superata dal nuovo indirizzo maturato a partire dal 2010, consistente nell'assenza di analitica individuazione delle partite di spesa finanziate con TFR. In tal senso sembra completarsi il criticato percorso di prelievo e utilizzazione della risorsa a scopo di riequilibrio del bilancio statale. Alla luce di quanto emerso in istruttoria e prodotto in sede di contraddittorio, infatti, può dirsi che la risorsa acquisita in parte entrata concorra, in pari modo delle altre entrate, a finanziare il complesso delle spese;
- j) se l'indagine ha portato alla esatta quantificazione di quanto prelevato dal fondo, altrettanto non può dirsi per l'utilizzazione nel triennio 2007-2009 delle risorse al lordo delle compensazioni. Sull'argomento si ritiene necessario un riepilogo consuntivo dell'utilizzazione delle somme acquisite dallo Stato correlato alle risorse effettivamente introitate;
- k) buona parte delle risorse prelevate dal TFR sono state stanziare in piani gestionali dei capitoli di spesa in modo indifferenziato con altre risorse di diversa provenienza: ciò non appare coerente con i principi di chiarezza e significatività: le scritture di bilancio dovrebbero essere sempre corredate dall'articolazione analitica, speculare alla natura e alle modalità di impiego delle risorse utilizzate. Al contrario, l'inserimento di diversi piani gestionali in capitoli, nati per finalità diverse o snaturatisi nel tempo per alluvionale accumulo di attività, senza un previo raccordo tra le Amministrazioni interessate, gli uffici di bilancio e la Ragioneria Generale, provocano una eterogenesi dell'informazione contabile, tanto più accentuata, quanto più il momento della concreta utilizzazione della risorsa è lontano dagli apparati ministeriali;
- l) il deficit di trasparenza nell'utilizzazione delle risorse è stato implementato dalle particolari modalità di allocazione delle stesse: questa è avvenuta nell'ambito di piani gestionali sovente interessati dalla presenza di risorse attribuite a titolo assolutamente diverso. Per il futuro occorre evitare il ripetersi di un simile fenomeno: peraltro, allo stato, il problema sembra assorbito dall'ulteriore disfunzione, secondo cui all'acquisizione del TFR non fa più seguito un'utilizzazione vincolata. Al di là dei profili di trasparenza contabile, una simile prassi presenta problematiche circa l'impatto sugli equilibri economici, dal momento che la destinazione a spese indifferenziate di natura corrente non viene

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

"Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti" - Delibera n. 1/2011/G

più, neppure formalmente, bilanciata dal valore degli investimenti correlati, secondo il modello, non sempre rispettato, del triennio 2007-2009.

In definitiva, le criticità e le problematiche non risolte evidenziano l'opportunità di un perfezionamento normativo della fattispecie, maggiormente in sintonia con i principi di tutela del vincolo di destinazione del Fondo e di una attuazione più attenta agli equilibri economici di bilancio concepiti in riferimento ad un arco poliennale, anziché come sommatoria di saldi finanziari annuali.

I magistrati estensori

Aldo Carosi

Fabio Viola