



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

**Determinazione e relazione sul risultato del
controllo eseguito sulla gestione finanziaria
dell'ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA
SOCIALE (INPS)**

| 2016 |

Determinazione del 25 gennaio 2018, n.5



Corte dei Conti

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

Determinazione e relazione sul risultato del controllo
eseguito sulla gestione finanziaria
dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
(INPS)
per l'esercizio 2016

Relatore: Presidente di Sezione Luigi Gallucci



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 25 gennaio 2018,

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

visto l'art. 8, c. 8, della legge 9 marzo 1989, n. 88, che sottopone l'Istituto nazionale della previdenza sociale al controllo della Corte con le modalità previste dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

visto il decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479;

visto il conto consuntivo dell'Inps, relativo all'esercizio finanziario 2016, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei sindaci, trasmessi alla Corte in adempimento dell'art. 4, c. 2, della citata legge n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Presidente di sezione Luigi Gallucci e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Inps per l'esercizio finanziario 2016;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2016 e dall'azione di controllo sino a data corrente, è risultato che:

1. L'Inps viene sempre più a qualificarsi, pur anche se a diversi livelli di impegno, come l'asse centrale di gestione del sistema previdenziale e assistenziale del paese e di molte delle misure di protezione sociale a favore delle famiglie. In relazione a ciò, l'Istituto ha iniziato e concluso tra il 2016 e il 2017 un complesso percorso di riordino del proprio assetto organizzativo e funzionale le cui linee fondamentali sono rappresentate da una razionalizzazione di compiti e funzioni delle strutture centrali e da un potenziamento degli uffici territoriali finalizzato ad



Corte dei Conti

“avvicinare” l’Inps alle istituzioni locali ed ai cittadini. E’ prematuro, considerato il breve lasso di tempo intercorso dal completamento della riforma, un giudizio sulla effettiva efficacia delle misure poste in essere, anche perché l’azione di un ente di tale complessità, quale è l’Inps, è fortemente condizionata da fattori esogeni di origine legislativa, rispetto ai quali i margini di discrezionalità dell’ente sono assai limitati, quando non del tutto assenti. La “tenuta” del nuovo assetto organizzativo dovrà, dunque misurarsi con i compiti vecchi e nuovi che ricadono e ricadranno sulla responsabilità dell’Istituto, in un contesto che ha visto anche nel 2016 il progressivo assottigliarsi delle risorse umane a disposizione, fattore che non può non riflettersi sui tanti indicatori che fotografano i risultati dell’azione amministrativa delle singole strutture;

2. Dal lato ordinamentale resta attuale la necessità di una riforma della *governance* dell’Inps che parta dalla revisione di funzioni e compiti dei tre principali organi - di indirizzo e vigilanza, di rappresentanza legale dell’ente, di indirizzo politico-amministrativo - che, insieme al direttore generale, compongono quel particolare assetto duale disegnato dal legislatore per gli enti previdenziali pubblici. La riforma del sistema di governo dell’Istituto ad opera del d.l. n. 78/2010, di accentramento nella figura del presidente dei compiti prima spettanti al consiglio di amministrazione, non si è mostrata, infatti, sufficiente a conferire all’Istituto migliore equilibrio, in particolare, nei rapporti con il Consiglio di indirizzo e vigilanza;
3. Le entrate contributive sono pari a 220,56 md e segnano un incremento di 5,774 md sul precedente esercizio. L’importo più rilevante continua ad essere costituito dall’apporto dei comparti del settore privato - comprensivo anche di autonomi, parasubordinati, lavoratori iscritti alla gestione ex Enpals - pari a 165,487 md, in aumento rispetto ai 159,866 md del 2015 (+3,5 per cento). E’, comunque, sempre il fondo pensioni lavoratori dipendenti al netto delle gestioni separate, a condizionare nella maggiore misura l’andamento delle entrate contributive dell’Istituto, tenuto conto che ad esso affluiscono nel 2016 contributi per 99,777 md, a fronte dei 95,182 md del 2015, con un incremento tutto da riferire agli interventi dello Stato di esonero per favorire l’occupazione, pari complessivamente a 6,767 md. Quanto alle entrate



Corte dei Conti

contributive della Gestione lavoratori del settore pubblico (ex Inpdap) risultano, nel 2016, pari a 55,073 md, con un aumento di 0,152 md rispetto al 2015;

4. La spesa per prestazioni istituzionali ammonta a 308,021 md, con un modesto incremento rispetto all'anno precedente di 190 ml, da riferire all'andamento di segno opposto di una spesa per prestazioni pensionistiche che diminuisce di 455 ml e di oneri per prestazioni temporanee e interventi a sostegno del reddito che aumentano di 645 ml. Nei loro valori assoluti, la spesa per pensioni si attesta nel 2016 su un importo di 272,62 md, quella per prestazioni temporanee su 35,401 md, di cui 12,4 md da riferire a tutele nei casi di licenziamento o cessazione del rapporto di lavoro. Nell'ambito della spesa pensionistica, quella direttamente a carico dello Stato (attraverso il finanziamento della Gias) è di 49,515 md, cui si aggiungono gli oltre 17 md per prestazioni erogate agli invalidi civili. Le pensioni vigenti sono oltre 20,6 milioni, di cui 16,8 milioni di natura previdenziale. Nel corso del 2016 sono state liquidate 597.723 nuove prestazioni previdenziali e 40.782 prestazioni assistenziali, con un decremento, rispettivamente, del 10,3 per cento e del 21,7 per cento rispetto al 2015;
5. La gestione finanziaria di competenza dell'Istituto chiude il 2016 con un avanzo di 351 ml (+1,434 md nel 2015), determinato dalla somma algebrica di un risultato di parte corrente negativo per 457 ml e di parte capitale positivo per 808 ml. L'arretramento, rispetto al precedente esercizio, della gestione di competenza è da ricondurre all'iscrizione in bilancio nel 2015 dell'accertamento di 3,5 md relativi al ripiano delle anticipazioni di Tesoreria a favore della soppressa gestione pubblica dell'Inpdap e alle maggiori uscite per 5,2 md di poste correttive e compensative di entrate correnti. Fattori questi ultimi, che - in ragione di maggiori uscite per investimenti (+1,167 md) - non trovano compensazione nell'incremento dell'apporto pubblico a titolo di trasferimenti (+3,5 md) e nel margine positivo (5,6 md) tra aumento delle entrate contributive (+5,8 md) e delle prestazioni istituzionali (+190 ml). L'avanzo di amministrazione è anch'esso in diminuzione e si attesta su 36,451 md (36,792 md nel 2015) per effetto del peggioramento della cassa, dovuto ai fattori, di segno inverso del calo delle riscossioni (-13,87 md) e dell'aumento dei pagamenti (+3,826 md). Né, d'altro canto, il saldo



Corte dei Conti

positivo dei residui finali (+3,065 md) - da ricondurre all'incremento di quelli attivi (+9,467 md) - è da solo sufficiente ad influenzare positivamente il risultato finale dell'avanzo di amministrazione. I residui attivi finali lordi sono pari a 156,295 md, di cui quelli contributivi sono pari a 98,236 md (svalutati in conto economico in una percentuale di oltre il 61 per cento). I residui passivi totali del 2016 si attestano nei loro valori finali su 153,23 md, di cui circa il 61 per cento (92,872 md) è rappresentato dal mancato rimborso delle anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni e il 21 per cento (32,155 md) da debiti per anticipazioni della Tesoreria centrale dello Stato;

6. Il conto economico espone - prima dell'accantonamento a riserva legale per 3,018 md - un risultato economico di esercizio negativo per 6,22 md (-16,297 md nel 2015), con un accantonamento al fondo rischi crediti contributivi di 6,22 md, quando nel 2015 l'analoga posta era iscritta in bilancio per 13,09 md. Il susseguirsi di risultati economici negativi si riflette sulla progressiva erosione del patrimonio netto che si attesta a fine esercizio su un importo di poco meno di 78 ml e che passa in territorio negativo in sede di assestamento del bilancio di previsione 2017. Va, comunque, sottolineato come la situazione patrimoniale dell'Inps tornerà ad attestarsi su un saldo, tra poste dell'attivo e del passivo, ampiamente positivo per effetto della disposizione contenuta nella legge di bilancio 2018 che, attraverso una "sistemazione" dei rapporti finanziari dell'Istituto con lo Stato, riconosce la natura di trasferimento a titolo definitivo dei debiti per anticipazioni alla gestione previdenziale per un importo di circa 59,455 md e la compensazione di crediti e debiti per circa 29,423 md;
7. Quanto all'andamento delle gestioni amministrare dall'Istituto, i due maggiori fondi, Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld) e Inpdap, contribuiscono, rispettivamente, per +0,69 md e per -7,181 md al risultato economico generale. Si contrae, invece, l'apporto positivo al contenimento del disavanzo della gestione separata (parasubordinati) pari a 6,777 md, rispetto ai 7,556 md del 2015. L'analisi aggregata del comparto lavoro dipendente continua ad evidenziare il favorevole andamento della gestione delle prestazioni temporanee (Gpt), sia in termini economici (dai 2,687 md del 2015 a 3,401 md) che patrimoniali. Il patrimonio netto



Corte dei Conti

della Gpt raggiunge, infatti, a fine esercizio i 189,814 md, valore sufficiente a compensare il disavanzo del Fpld, comprensivo delle gestioni con contabilità separata (-138,274 md). Nel comparto del lavoro autonomo emerge il ruolo di riequilibrio della citata gestione separata dei parasubordinati che riesce però, solo in parte, a bilanciare i disavanzi economici dei coltivatori diretti (3,212 md), degli artigiani (5,269 md) e dei commercianti (1,476 md);

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che del bilancio di esercizio – corredato dalle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione – della relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce perché ne faccia parte integrante;

P.Q.M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2016 – corredato dalle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione – l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per il detto esercizio.

ESTENSORE

Luigi Gallucci

PRESIDENTE F.F.

Piergiorgio Della Ventura

Depositato in segreteria il 26 gennaio 2018

SOMMARIO

Premessa.....	13
1 - Considerazioni generali.....	14
2 - Gli organi.....	29
3 - L'assetto strutturale	42
4 - Il sistema dei controlli interni	55
5 - Le risorse umane	62
6 - Le contribuzioni	69
7 - Le prestazioni.....	93
8 - La vigilanza	116
9 - Il contenzioso	125
10 - I risultati delle singole gestioni.....	131
11 - Il bilancio di esercizio	167
12 - Considerazioni conclusive	220

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Spesa per gli organi.....	31
Tabella 2 - Spesa per Comitati e Commissioni.	32
Tabella 3 - Spesa complessiva per Organi, Comitati e Commissioni.	33
Tabella 4 - Spesa convenzioni con i Caf.	53
Tabella 5 - Dotazione organica e consistenza personale 2007-2016.....	62
Tabella 6 - Dotazione organica e consistenza personale al 31.12.2016.	63
Tabella 7 - Dotazione organica A, B, C e fabbisogno al 31.12.2017.	64
Tabella 8 - Oneri per personale in servizio.	68
Tabella 9 - Andamento entrate contributive anni 2012-2016.	69
Tabella 10 - Indice di copertura prestazioni istituzionali.	70
Tabella 11 - Entrate contributive lavoratori dipendenti.	74
Tabella 12 - Contributi comparto lavoratori dipendenti.	75
Tabella 13 - Numero iscritti Fondo pensioni lavoratori dipendenti.....	75
Tabella 14 - Rapporto prestazioni/iscritti e prestazioni/contributi Fondo previdenza lavoratori dipendenti. 76	
Tabella 15 - Numero iscritti comparto lavoratori autonomi.	77
Tabella 16 - Rapporto pensioni/iscritti/contributi comparto lavoratori autonomi.	77
Tabella 17 - Entrate contributive comparto lavoratori autonomi.....	78
Tabella 18 - Vendita voucher 2014-2016.....	79
Tabella 19 - Cartolarizzazione crediti contributivi.....	81
Tabella 20 - Incassi recupero crediti anni 2015 – 2016.	83
Tabella 21 - Incassi recupero crediti anni 2012 – 2016.	83
Tabella 22 - Crediti contributivi e fondo svalutazione.	84
Tabella 23 - Movimentazione fondo svalutazione crediti.	85
Tabella 24 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2010-2016.	86
Tabella 25 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2011-2017.	86
Tabella 26 - Crediti sospesi per cessione enti morali.	89
Tabella 27 - Spesa per prestazioni istituzionali.	93
Tabella 28 - Spesa per prestazioni istituzionali – confronto 2015/2016.....	93
Tabella 29 - Pensioni vigenti.	94
Tabella 30 - Pensioni vigenti anni 2007-2016.....	95

Tabella 31 - Pensioni liquidate.....	96
Tabella 32 - Tempi medi accertamenti sanitari CIC.....	99
Tabella 33 - Risparmi derivanti da prestazioni ricostituite.....	102
Tabella 34 - Risparmi derivanti da prestazioni eliminate.	102
Tabella 35 - CIG ore autorizzate/ore utilizzate.	106
Tabella 36 - CIG tiraggio.....	107
Tabella 37 - Oneri prestazioni di cassa integrazione e ammontare dei contributi accertati.	107
Tabella 38 - Domande Naspi, anticipazione Naspi e Dis-coll.	108
Tabella 39 - Domande Aspi e miniAspi.	109
Tabella 40 - Spesa Naspi, Aspi e miniAspi 2016.....	109
Tabella 41 - Spesa assegni familiari, indennità di maternità e di malattia.....	110
Tabella 42 - Visite mediche di controllo.....	112
Tabella 43 - Spesa welfare integrativo.....	114
Tabella 44 - Spesa mutui e prestiti.	115
Tabella 45 - Attività di vigilanza.	118
Tabella 46 - Vigilanza documentale.....	120
Tabella 47 - Andamento contenzioso giudiziario 2007-2016.....	125
Tabella 48 - Andamento sentenze favorevoli e sfavorevoli all’Istituto.....	127
Tabella 49 - Procedimenti avviati, definiti e giacenza 2016.	128
Tabella 50 - Risultati economico-patrimoniali delle singole gestioni.....	134
Tabella 51 - Risultati economici contabilità separate Fpld.....	135
Tabella 52 - Gestione parasubordinati numero e importi prestazioni erogate.....	141
Tabella 53 - Invalidi civili. Spesa per prestazioni.	143
Tabella 54 - Situazione patrimoniale gestioni ex Inpdap.	145
Tabella 55 - Fondi di solidarietà.....	166
Tabella 56 - Bilancio 2016 saldi generali.....	171
Tabella 57 - Saldi 2012-2016.	173
Tabella 58 - Gestione finanziaria di competenza.....	175
Tabella 59 - Spese di funzionamento.	178
Tabella 60 - Spesa attività contrattuale.	180
Tabella 61 - Gestione di cassa.....	188
Tabella 62 - Situazione amministrativa.....	189
Tabella 63 - Residui attivi finali aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti.....	190

Tabella 64 - Residui finali anticipazioni da parte dello Stato.....	192
Tabella 65 - Conto economico. (dati in milioni).....	193
Tabella 66 - Stato patrimoniale.....	195
Tabella 67 - Gestione mobiliare complessiva.	199
Tabella 68 - Gestione mobiliare Inps.	200
Tabella 69 - Gestione mobiliare ex Inpdap.	202
Tabella 70 - Immobili da reddito: destinazione d'uso.....	206
Tabella 71 - Redditività immobili in gestione diretta.	207
Tabella 72 - Redditività immobili in gestione indiretta.	207
Tabella 73 - Redditività complessiva immobili da reddito.....	207
Tabella 74 - Riepilogo crediti/debiti operazioni di cartolarizzazione.	208
Tabella 75 - Crediti finali.	214
Tabella 76 - Debiti finali.	216
Tabella 77- Debiti finali Inps verso Stato e Tesoreria.....	218
Tabella 78 - debiti e crediti verso lo Stato.	218

PREMESSA

Il presente referto ha come oggetto i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (da ora in avanti, per brevità, Inps o Istituto o Ente) nell'esercizio 2016 e comprende i principali aggiornamenti sino a data corrente.

Il precedente referto, relativo all'esercizio 2015 è stato deliberato il 9 febbraio 2017 e pubblicato negli Atti Parlamentari della XVII Legislatura (Doc. XV, n. 498 vol. I).

La vigilanza sull'Inps spetta al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (di seguito Ministero del lavoro) e al Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito Ministero dell'economia), mentre il controllo esterno viene esercitato dalla Corte dei conti a norma dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, con le modalità dell'art.12 della legge medesima, che prevede l'assistenza alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione di un magistrato delegato, in posizione di fuori ruolo.

1 - CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1 La sostanziale stabilità del contesto normativo nel quale si colloca il sistema previdenziale del paese, a conclusione del percorso di riforme che ha attraversato gli anni novanta e duemila con due tappe importanti rappresentate dalla legge Dini del 1995 e dalla legge Fornero del 2011, ha consentito di guardare - come sottolineato dalla Corte dei conti nel *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica* - al tema della spesa previdenziale con *tranquilla attenzione*, continuando ad operare perché si realizzino le ipotesi di crescita occupazionale e di produttività alla base delle favorevoli previsioni di spesa nel lungo periodo¹.

Nel 2016 l'andamento della spesa complessiva per prestazioni sociali in danaro (di cui gli oneri per pensioni costituiscono la componente di gran lunga più rilevante, pari ad oltre tre quarti) mostrava - secondo le stime di aggiornamento al Documento di economia e finanza dell'autunno 2016 - un incremento dell'1,4 per cento su base annua ed una incidenza stabile sul prodotto interno lordo (20,2 per cento, con una incidenza della sola spesa pensionistica stimata pari al 15,6 per cento).

Come evidenziato dalla Corte dei conti nel citato *Rapporto 2017* un tale incremento, peraltro programmato nei documenti di finanza pubblica, segna una decelerazione rispetto al *trend* avviato negli anni più acuti della crisi, quando si sono registrati picchi di crescita intorno al 5 per cento.

Il Def 2017 indica, con riferimento all'anno 2016, una spesa per prestazioni sociali pari, nella stima di Contabilità Nazionale (CN), a 337,514 md (nel cui ambito confluiscono i sotto settori dell'amministrazione centrale, degli enti locali e degli enti di previdenza), con un incremento della spesa per pensioni dello 0,9 per cento (spesa pari in valori assoluti 261,190 md) e delle altre prestazioni sociali in danaro del 3,3 per cento (76,324 md).

Le previsioni contenute nel Def come riviste dalla Nota di aggiornamento di settembre (Nadef) 2017, stimano, per l'anno 2017, una spesa pensionistica in crescita dell'1,3 per cento per effetto di un incremento del numero delle pensioni di nuova liquidazione e di altri fattori, tra i quali le misure in materia pensionistica previste nella l. n. 232/2016 (legge di Bilancio 2017-2019) e una spesa per altre prestazioni sociali in aumento del 3,8 per cento da ricondurre al potenziamento delle misure relative alla famiglia e di contrasto alla povertà ed anche al progressivo esplicarsi degli effetti di rafforzamento delle tutele in materia di ammortizzatori sociali previsti dai decreti legislativi attuativi della l. n. 183/2014.

¹ Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo; *Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica*.

Quanto alle tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano, le previsioni contenute nel documento di programmazione economico-finanziario sono, nella sostanza, quelle già recepite dalla Ragioneria generale dello Stato - avuto riferimento alle analisi previsionali effettuate in ambito nazionale (c.d. scenario “nazionale base”) - in un orizzonte temporale esteso sino al 2070². Previsioni che mostrano come a partire dal biennio 2015-2016 in presenza di un andamento di crescita più favorevole e della prosecuzione graduale dell’innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e Pil è atteso decrescere nel primo quinquennio e attestarsi, successivamente, intorno al 15,3 per cento fino al 2029. Negli anni successivi è prevista, però, aprirsi una nuova fase di crescita sino al 2042 - dovuta all’incremento del rapporto tra numero delle pensioni e numero degli occupati indotto dalla transizione demografica - con un rapporto tra spesa pensionistica e Pil del 16,2 per cento. Rapporto, quest’ultimo, che torna successivamente a decrescere sino al 2070 in modo pressoché costante, in presenza dell’applicazione generalizzata del calcolo contributivo sull’intera vita lavorativa, che si accompagna alla stabilizzazione e successiva inversione di tendenza del rapporto tra numero di pensioni e numero di occupati.

Nello scenario di medio e lungo periodo non mancano, comunque, nelle ipotesi di previsione elaborate in ambito europeo, fattori peggiorativi che determinerebbero - con riferimento allo scenario c.d. Epc-Wga³ *baseline* - ipotesi di contrazione della crescita economica del paese, con effetti negativi sull’andamento del rapporto tra spesa pensionistica e Pil, ancorché questa spesa in termini reali risulti significativamente inferiore rispetto al precedente scenario, grazie ad un assetto regolatorio che, per effetto degli interventi di riforma adottati, recepisce le soluzioni più avanzate in ambito europeo. Impatto sugli indicatori di sostenibilità imputabile - come sottolineato nella stessa Nedef 2017 - al ridimensionamento delle prospettive di crescita per effetto delle variabili macroeconomiche e demografiche di scenario che non metterebbero in discussione la validità dell’architettura del sistema pensionistico quale conseguita agli interventi di riforma, i cui meccanismi di correzione e adeguamento automatico di parametri di calcolo e requisiti ne garantirebbero la tenuta complessiva.

Con riguardo a questi andamenti, vale riproporre quanto di recente sottolineato dalla Corte dei conti⁴, secondo cui “le nuove stime sollecitano riflessioni in almeno due direzioni strategiche. In

² Ministero dell’economia, Ragioneria generale dello Stato; “*Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*”, Rapporto n. 18.

³ Gruppo di lavoro sull’invecchiamento demografico costituito presso il Comitato di Politica Economica del Consiglio Ecofin (*Economic Policy Committee, Working Group on Ageing- EPC-WGA*).

⁴ Corte dei conti; Audizione sulla nota di aggiornamento del Def innanzi alle Commissioni congiunte del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, ottobre 2017.

primo luogo, non si tratta, evidentemente, di rispondere alle nuove evidenze con ulteriori restrizioni dei parametri sottostanti al disegno di riforma completato con la legge Fornero; si tratta invece di cogliere ancor meglio il senso della delicatezza del comparto e confermare i caratteri strutturali della riforma, a partire dai meccanismi di adeguamento automatico di alcuni parametri (come i requisiti anagrafici di accesso legati alla evoluzione della speranza di vita e la revisione dei coefficienti di trasformazione). Ogni arretramento su questo fronte, esporrebbe il comparto e quindi la finanza pubblica in generale a rischi di sostenibilità.”

Livelli e composizione della spesa per prestazioni sociali delle amministrazioni pubbliche sono contenuti nelle stime dei conti della protezione sociale nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche (Istat, ottobre 2017) e mostrano un andamento della spesa classificata nel settore della previdenza che passa dai 296,304 md del 2015 ai 300,159 md del 2016⁵ (+1,3 per cento) e della spesa per assistenza che passa da 36,488 md a 37,354 md (+2,3 per cento)⁶.

Rispetto ai dati contenuti nei bilanci dell’Inps, quelli esposti nei conti della protezione sociale trovano sia una diversa classificazione, in ragione delle regole di contabilità nazionale, sia un ambito di riferimento più ampio, in quanto comprendono la spesa per prestazioni sociali in danaro di tutte le amministrazioni pubbliche (amministrazione centrale, enti locali e enti previdenziali).

A sua volta il conto consolidato degli enti di previdenza considera, rispetto al bilancio del solo Inps, voci ulteriori di spesa a carico di soggetti istituzionali del settore della pubblica amministrazione, quali le prestazioni previdenziali a carico delle casse previdenziali dei professionisti, le rendite relative alle prestazioni per infortuni e gli oneri per pensioni di guerra.

Si tratta, comunque, di cifre di modesto rilievo se raffrontate con il complesso delle prestazioni erogate dall’Inps, cui è da ricondurre, rispettivamente, oltre il 90 per cento delle prestazioni pubbliche di previdenza e assistenza, che sale sino a quasi oltre il 96 per cento ove raffrontata alla spesa sostenuta dai soli enti di previdenza e a più del 92 per cento delle entrate per contributi sociali⁷.

È, dunque, da considerare che i dati generali di finanza pubblica già scontano gli andamenti della spesa per prestazioni generata dal bilancio dell’Inps e che la valutazione di sostenibilità del bilancio dell’Istituto e, quindi, del sistema previdenziale pubblico non può che fare riferimento al

⁵ Vi sono comprese le seguenti voci: pensioni e rendite; liquidazioni per fine rapporto di lavoro; indennità di malattia, per infortuni e maternità; indennità di disoccupazione, assegno di integrazione salariale; assegni familiari; altri sussidi e assegni.

⁶ Vi sono comprese le seguenti voci: pensione e assegno sociale; pensioni di guerra; prestazioni agli invalidi civili, ai non vedenti e ai non udenti; altri assegni e sussidi.

⁷ I dati sono da riferire all’anno 2015 ed esposti al solo fine di indicare il peso relativo dell’Inps.

conto Inps espresso nei termini della Contabilità nazionale, che consente il consolidamento anche dei flussi del bilancio dello Stato, garante di ultima istanza.

In questo senso è la notazione, in più occasioni ribadita dal presidente dell'Inps - da ultimo in occasione della presentazione del XVI Rapporto annuale (luglio 2017) - secondo cui, in quanto l'Istituto è struttura dello Stato, la pensione dei lavoratori e le stesse prestazioni assistenziali sono, nei limiti previsti dalla legge, da questo garantite e la sostenibilità del sistema non può che fare rinvio al bilancio dello Stato e al consolidamento dei conti nazionali.

Nella sostanza si intende dire che le relazioni finanziarie reciproche tra Stato e Inps, che assumono riflessi sugli andamenti annuali del bilancio dell'Istituto e (insieme ad altri fattori) ne condizionano i saldi patrimoniali, non hanno rilevanza né ai fini dei saldi di finanza pubblica e del debito pubblico, né come “buon indicatore” di squilibrio del sistema previdenziale⁸.

Considerazioni, queste pur condivisibili, che - come già lo scorso anno sottolineato nel referto al Parlamento della Corte dei conti - nulla tolgono alla rilevanza dei saldi finanziari ed economico-patrimoniali dell'Inps e delle stesse previsioni attuariali da esso periodicamente formulate. L'analisi dei dati di bilancio consente di verificare l'andamento, in ciascun esercizio finanziario, della gestione caratteristica con riguardo alle prestazioni erogate e ai contributi riscossi e di enucleare indicatori importanti quali i rapporti tra assicurati e pensionati, tra entrate contributive e prestazioni, nonché di disporre - pur nella perdurante indeterminatezza di una linea di confine netta tra previdenza e assistenza - di informazioni sulla spesa per la protezione sociale non coperta o solo parzialmente coperta dalle entrate contributive. Consente, quindi, di dare evidenza all'entità, di anno in anno, dei trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato e della stessa entità delle anticipazioni finalizzate al ripiano dei disavanzi di singole gestioni all'Inps riconducibili. Anticipazioni che, pur costituendo debito dell'Istituto nei confronti dello Stato, contribuiscono ad alimentare la spesa previdenziale.

Ricade, dunque, sull'Inps una doppia responsabilità di cui i bilanci dell'Istituto - preventivi e consuntivi - e i documenti ad essi allegati debbono dare contezza nei numeri e nelle valutazioni. L'una è l'esatta e tempestiva applicazione delle disposizioni di legge in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, l'altra è la corretta, economica - e parimenti efficiente - gestione delle risorse di cui l'Istituto può disporre per il funzionamento della complessa macchina organizzativa.

Un'ulteriore considerazione merita di essere aggiunta. L'evolversi del quadro normativo del settore e l'attenzione posta dal legislatore ad interventi diretti a favore delle persone e delle

⁸ In questo senso, Ufficio parlamentare di bilancio; Flash *Rapporti finanziari tra bilancio dell'Inps e bilancio dello Stato, luglio 2017*.

famiglie, lo sviluppo degli strumenti volti a tutela delle fasce più deboli della popolazione e a contrasto della povertà, stanno progressivamente mutando la fisionomia dell'Inps, non più mero erogatore di pensioni, ma anche ente di riferimento dell'insieme delle misure appena ricordate, direttamente gestite ovvero rispetto alle quali l'Istituto è chiamato a svolgere funzioni di non secondario rilievo, quale soggetto verificatore e/o certificatore dei requisiti per l'accesso a prestazioni erogate da altri enti (si pensi, a titolo esemplificativo, proprio alle misure a sostegno della povertà - Sia o Rei - ed al rilascio delle certificazioni Isee richieste per accedere a tariffe agevolate ai servizi erogati dai comuni o dalle università).

L'Inps, a fronte della complessità dei compiti da esso svolti è, poi, al centro di una articolata rete di convenzioni quadro, stipulate con amministrazioni pubbliche, soggetti privati e organismi internazionali, alcune delle quali a titolo oneroso (in quanto riferite ad attività di *service* effettuate dall'Istituto), che ne accrescono i compiti e valorizzano il patrimonio di banche dati e delle procedure informatiche di cui l'ente dispone.

Se, dunque, sull'Inps viene ad accentrarsi la gran parte della gestione delle misure di protezione sociale del paese - a fronte, va detto, di un non pari rafforzamento della sua struttura organizzativa, soprattutto dal lato delle risorse umane - su di esso deve gravare anche l'onere di corredare i documenti di bilancio, siano essi le relazioni illustrative del presidente e del direttore generale o la nota integrativa, di dati e informazioni ulteriori, che valgano ad evidenziare (quando non a rendere meglio comprensibili) i riflessi, anche dal lato finanziario ed economico-patrimoniale, di attività che sono venute a rivestire, come prima detto, una sempre più elevata complessità.

È questo il contesto generale nel cui ambito devono esser considerati i risultati finanziari ed economico-patrimoniali dell'Inps per il 2016, di cui si anticipano i principali saldi quali esposti nel bilancio consuntivo dell'Istituto.

Il conto economico chiude, anche nel 2016, con un risultato di esercizio negativo per 6,22 md, con un miglioramento, però, sul 2015, quando l'analogo saldo era pari a -16,297 md.

Il risultato economico negativo determina la progressiva erosione del patrimonio netto che si attesta su 77,995 ml, a fronte dei 5,87 md del 2015. Può aggiungersi come con la nota di assestamento al bilancio di previsione per il 2017 il patrimonio netto passi in territorio negativo per 9,666 md, condizionato da un risultato economico di esercizio negativo per 9,803 md.

In peggioramento è la gestione finanziaria di competenza con un avanzo di 351 ml (1,434 md nel 2015), determinato dalla somma algebrica del risultato di parte corrente negativo per 457 ml (-3,432 md nel 2015) e di quello di parte capitale positivo per 808 ml (4,865 md nel 2015).

Come già segnalato nel referto relativo al precedente esercizio, i differenti risultati della gestione economico-patrimoniale e di quella finanziaria, da imputare alla diversa natura delle rilevazioni contabili, sono da riferire alle poste economiche che non danno luogo a movimentazioni finanziarie e, in particolare, agli accantonamenti a fondo svalutazione crediti contributivi.

Il risultato della gestione di cassa è di segno negativo per 4,872 md (+12,824 md nel 2015) e consegue a un fabbisogno di cassa di 8,865 md, cui viene fatto fronte con anticipazioni da parte dello Stato per 3,993 md (17,569 md nel 2015) - importo che ai sensi dell'art. 35, della l. 23 dicembre 1998, n. 448 costituisce prestito ed è, quindi, iscritto nel bilancio dell'Inps come debito verso lo Stato - e per il differenziale dall'utilizzo delle disponibilità liquide.

La situazione amministrativa, infine, mostra un avanzo di 36,451 md, a fronte dei 36,792 md del 2015.

I trasferimenti da parte dello Stato alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias), pari nel 2015 a 103,773 md si attestano nel 2016 su 107,374 md.

Importo, quest'ultimo, destinato per 17,493 md a copertura degli oneri per prestazioni agli invalidi civili, per 53,478 md a copertura di altri oneri pensionistici (di cui 28,417 md, quale quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dalle gestioni pensionistiche private e pubbliche) e per 36,403 md ad altre prestazioni di sostegno al reddito e per sgravi fiscali.

L'analisi di un tale andamento consiglia di mettere, sin da subito, in evidenza una serie di fattori di natura finanziaria, di gestione di cassa, economici e patrimoniali che determinano i saldi finali dell'Istituto.

Occorre, in primo luogo, ricordare come il bilancio dell'Inps sia unico e i relativi risultati - dal lato economico e patrimoniale - siano determinati, sia dal lato delle entrate, sia da quello delle spese, dall'andamento delle oltre quaranta Casse e Fondi gestite dall'Istituto, suddivise in tre principali comparti: quello del lavoro dipendente privato, del lavoro autonomo e del lavoro pubblico, cui si aggiungono i fondi di solidarietà disciplinati dal d.lgs. n. 148/2015.

Se, dunque, il risultato economico di esercizio dell'Inps è di uguale valore di quello delle entità che lo compongono, i saldi di queste ultime scontano un meccanismo di prestiti tra le gestioni in attivo (Gestione prestazioni temporanee e Gestione dei lavoratori parasubordinati, Fondi di solidarietà) e quelle in passivo, che ne consentono un solo parziale riequilibrio. Questo complesso meccanismo determina, dal lato patrimoniale, crediti e correlativi debiti tra le gestioni e i fondi in parola che, annullandosi a vicenda, non vengono in rilievo nello stato patrimoniale dell'Inps.

Ad esse si affianca e confluisce nel bilancio unitario dell'Inps, la Gias, interamente finanziata dallo Stato, che assicura la copertura di quota parte di ciascun rateo di pensione erogato ai

lavoratori dipendenti privati, ai lavoratori autonomi e a quelli pubblici; la copertura totale degli istituti di natura squisitamente assistenziale (assegno sociale, pensione agli invalidi civili) e la copertura parziale del sistema degli ammortizzatori sociali.

Assumono, inoltre, rilevanza, in termini finanziari, di gestione di cassa e patrimoniale le anticipazioni erogate dallo Stato, ai sensi dell'art. 35 della l. n. 448/1998, al fine di assicurare la copertura del fabbisogno delle gestioni previdenziali - si tratta delle contabilità separate del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (trasporti, elettrici, telefonici e Inpdai) ed ex Inpdap (casce dipendenti enti locali e insegnanti) - e quindi, nella sostanza, la copertura delle prestazioni dovute ai sensi di legge dai singoli fondi e gestioni.

Anticipazioni, queste ultime, che - diversamente dai trasferimenti destinati al finanziamento della Gias - costituiscono debito dell'Inps nei confronti dello Stato e che, ove corrisposte in eccedenza rispetto all'effettivo fabbisogno, determinano un incremento delle disponibilità di cassa dell'Inps depositate presso la Tesoreria centrale dello Stato e, ove corrisposte in difetto, producono un effetto di segno contrario.

Dal lato del bilancio dell'Istituto, le anticipazioni sono neutre dal punto di vista finanziario (gli accertamenti in entrata sono, infatti di importo uguale agli impegni, quali oneri di rimborso allo Stato delle somme accertate), aumentano le disponibilità della gestione di cassa e costituiscono debito verso lo Stato iscritto nello stato patrimoniale.

Debito, quest'ultimo, che cumulatosi negli anni, ammonta a fine 2016 a 92,872 md, cui corrisponde - tenuto conto delle finalità istituzionali cui fanno fronte le correlate anticipazioni - una posta che appesantisce i conti generali dell'Istituto e contribuisce all'erosione dell'avanzo patrimoniale e la cui restituzione, è da aggiungere, appare soltanto teorica se solo si guardi all'andamento della spesa pensionistica in uno scenario di medio e lungo periodo.

A loro volta, questi debiti sono soltanto in parte compensati dai crediti vantati dall'Istituto per trasferimenti alla Gias (41,914 md), anch'essi "mere" poste contabili in quanto, in parte del tutto prevalente, già corrisposti sotto forma di anticipazioni, a fronte di una inadeguata dotazione dei capitoli del bilancio dello Stato, ovvero di tardive corresponsioni dei trasferimenti medesimi.

Altro elemento di problematicità per l'andamento dei conti dell'Istituto è rappresentato dall'ingente mole di crediti di natura contributiva (98,236 md a fine 2016) che costituiscono residui attivi dal lato finanziario, ma che dal lato economico-patrimoniale, iscritti nell'apposito fondo di svalutazione per una percentuale del 61,6 per cento (uguale, in valori assoluti, a 60,503 md), rappresentano, anch'essi, elemento di rilievo che determina il peggioramento del risultato economico, dell'attivo patrimoniale e quindi dello stesso patrimonio netto.

Quanto al riequilibrio dei conti dell'Istituto, i relativi profili di criticità non sono parsi, nel breve e medio termine, poter trovare altra soluzione al di fuori di quella di un ponderato intervento di revisione del vigente quadro normativo.

Se, infatti, il bilancio unitario dell'Inps è condizionato nei suoi valori da fattori di rigidità di natura esogena quali, in primo luogo, lo squilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni, ciò riafferma l'esigenza - che la Corte dei conti ha ravvisato già nelle precedenti relazioni al Parlamento - di un intervento del legislatore inteso, come del resto avvenuto in un recente passato a seguito dell'incorporazione di Inpdap in Inps, ad avvicinare i conti dell'Istituto alla consistenza reale delle obbligazioni attive e passive nei confronti dell'intervento finanziario dello Stato, così da incrementare l'attendibilità dei dati ivi esposti.

In questa direzione sembrava già andare la disposizione contenuta nell'art. 38, c. 1, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla l. 21 giugno 2017, n. 96 (in materia di fabbisogni dell'Istituto relativamente ad alcune categorie di spesa) che, sebbene non determinante rispetto ai profili di problematicità innanzi rilevati, è in grado di consentire una migliore programmazione del fabbisogno di cassa dell'Istituto per fare fronte agli oneri derivanti da una quota importante dei trasferimenti dello Stato alla Gias.

Effetti risolutivi verso una "sistemazione", pur transitoria, dei rapporti finanziari tra lo Stato e l'Inps sono, invece da ricondurre all'art. 1, c. 178, della legge di Bilancio per il 2018, (l. 27 dicembre 2017, n. 205) che - in linea con quanto auspicato dalla Corte dei conti - perviene ad una regolazione delle partite creditorie e debitorie tra i due enti, con la compensazione dei cennati crediti e debiti per un importo di 29,423 md e al riconoscimento della natura di "trasferimento" dei debiti residui, sino ad un importo complessivo di 88,878 md. Si tratta, dunque, di un intervento di particolare rilievo - privo di impatti sul debito pubblico⁹ - ed in grado di ricondurre il bilancio dell'Istituto ad una situazione tale da esprimere un patrimonio netto ampiamente positivo.

Resta, comunque, ad avviso della Corte dei conti la necessità che il legislatore valuti - in una visione che vada oltre un'ottica emergenziale di mero aggiustamento *a posteriori* di situazioni contabili - un diverso meccanismo di finanziamento delle prestazioni previdenziali dovute per legge dall'Inps, che "superi" la nozione di anticipazione - e, quindi, il formarsi di un debito - assicurando all'Istituto, attraverso un'ideale programmazione delle risorse necessarie, le disponibilità finanziarie per far fronte al pagamento delle prestazioni a legislazione vigente.

⁹ La Relazione tecnica alla legge di Bilancio 2018 specifica come l'intervento non produca effetti negativi per la finanza pubblica, poiché le anticipazioni sono annualmente iscritte tra le uscite correnti del bilancio dello Stato e risultano scontate per pari importo nei saldi di finanza pubblica degli esercizi in cui sono state concesse.

Per quanto attiene alla situazione dei crediti di natura contributiva assumono rilievo due principali aspetti, pur tra loro collegati. L'uno afferisce al costante e al rinnovato impegno che l'Istituto deve porre in essere per la riscossione dei crediti contributivi sia in via diretta, sia per il tramite degli agenti della riscossione. In questo senso effetti positivi potranno conseguire dalle misure introdotte dal d.l. 22 ottobre 2016, n.193, come modificato dal d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, che all'art. 6, consente la definizione agevolata, con esclusione delle relative sanzioni, dei crediti di questa natura. L'altro aspetto ha riguardato la massa di crediti, relativi ad anni anche risalenti ancora in carico agli agenti della riscossione (pari nel 2016 a circa 120 md), in larga quota già oggetto di svalutazione, in applicazione dei principi civilistici, nel bilancio economico-patrimoniale dell'Istituto perché considerati di difficile o impossibile esazione. Viene in rilievo l'esigenza che l'Istituto in raccordo con gli agenti della riscossione (Agenzia delle entrate-Riscossione spa e Riscossione Sicilia spa), prosegua e rafforzi gli interventi volti ad accertare la sussistenza dei presupposti sottesi all'iscrizione in bilancio dei crediti contributivi. Crediti la cui cancellazione e il conseguente scarico dell'agente della riscossione si pongono quali presupposti necessari per la radiazione dei residui attivi di uguale natura.

A questo riguardo, assumono comunque rilievo le disposizioni di legge di proroga dei termini finali entro i quali gli agenti della riscossione sono tenuti a comunicare all'ente di riferimento le dichiarazioni di inesigibilità dei crediti in carico, con l'effetto di posticipare il relativo scarico degli agenti contabili secondo il procedimento previsto dal d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112¹⁰. In linea generale è, comunque, da considerare come la fissazione di questi termini da parte del legislatore non escluda la possibilità per gli agenti della riscossione di pervenire alle procedure di scarico relative a partite considerate definitivamente inesigibili¹¹.

1.2 Quanto ai dati afferenti alla gestione caratteristica dell'Inps, la spesa per prestazioni istituzionali è stata pari nel 2016 a 308,021 md (di cui 272,62 md per trattamenti di pensione e agli invalidi civili), con solo un lievissimo incremento sul precedente esercizio (+190 ml), mentre le entrate contributive si sono attestate su 220,56 md, con un incremento del 2,69 per cento sul 2015 (+5,774 md). Confluiscono nel 2016 in questa voce di entrata 6,767 md trasferiti dal bilancio dello Stato a copertura degli oneri contributivi previsti dalla legislazione vigente.

¹⁰ Da ultimo, l'art 1, c. 684, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015), come modificato dall'art. 1, c. 10-quinquies della l. 4 dicembre 2017 n. 172 prevede che le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 siano presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2021. Per i ruoli consegnati negli anni precedenti, per ogni singola annualità di consegna, a partire dalla più recente, le comunicazioni dovranno essere presentate entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2021.

¹¹ In questo senso si è espresso anche il Collegio dei sindaci dell'Inps in sede di parere sul bilancio consuntivo 2016.

Il numero delle prestazioni pensionistiche erogate dall'Inps alla fine dell'anno 2016 è di 20.644.077, in lieve diminuzione rispetto al precedente esercizio quando erano 20.738.403 (-0,5 per cento).

In quest'ambito, le pensioni IVS a carico delle gestioni dei comparti del lavoro dipendente, autonomo e pubblico sono 16.817.546, a fronte dei 16.950.598 del 2015, con una variazione negativa dello 0,8 per cento. Un incremento mostrano nel biennio le pensioni agli invalidi civili che passano dai 2.561.697 del 2015 ai 2.629.790 del 2016 (+2,6 per cento). Quanto, infine al numero delle prestazioni direttamente a carico della Gias (pensioni sociali, assegni sociali e assegni vitalizi) - che, occorre ricordarlo, finanzia integralmente anche le pensioni erogate dalla gestione degli invalidi civili - esso è in decremento del 2,4 per cento e passa da 1.226.108 del 2015 ai 1.196.741.

L'analisi estesa all'ultimo decennio vede un incremento del 11,6 per cento del totale delle prestazioni previdenziali erogate dall'Inps, quale risultato di un incremento delle pensioni a carico delle gestioni IVS del 15,6 per cento, degli invalidi civili del 10,8 per cento e da una flessione (-24,6 per cento) delle prestazioni erogate direttamente dalla Gias.

Le prestazioni temporanee erogate dall'Inps a sostegno del reddito dei lavoratori ammontano nel 2016, a 35,401 md, con un incremento di 645 ml rispetto al 2015 e un *trend* di crescita in aumento rispetto agli anni precedenti. Rispetto a questo importo totale, gli oneri più rilevanti sono da riferire alle tutele nei casi di licenziamento o di cessazione del lavoro che si attestano nel 2016 su 12,447 md, con un incremento del 12 per cento circa per cento sull'analogo dato del 2015 (11,128 md).

1.3 Gli interventi di “manutenzione” del sistema previdenziale pubblico, all'indomani della riforma introdotta dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214 si sono mossi - nei loro tratti essenziali - in una direzione volta a trovare soluzioni alla principale criticità per effetto dell'inasprimento dei requisiti di pensionamento e, in particolare, dell'innalzamento dell'età media pensionistica legata alle variazioni dell'indicatore demografico della speranza di vita.

Ne sono conseguiti, tra il 2012 e il 2016, una serie di interventi normativi di carattere non strutturale e privi di chiarezza quanto agli obiettivi di politica previdenziale che, attraverso otto operazioni di “salvaguardia”, hanno via via interessato una platea sempre più ampia di lavoratori esonerati dalle nuove, più stringenti regole introdotte dalla legge “Fornero”. Ad agosto 2016 le domande accolte dall'Inps sino alla settima salvaguardia hanno interessato 128.079 lavoratori,

con 116.587 pensioni liquidate, mentre l'ottava salvaguardia ha visto accolte (all'ottobre 2017) 13.837 domande, con 6.444 pensioni liquidate¹².

Nel complesso la spesa programmata dalla legge, come rideterminata dall'art. 8, del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148 (*Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili*) per l'insieme dei provvedimenti di salvaguardia è, nel periodo 2013-2030, pari a 10,183 md (per un totale di 153.389 soggetti salvaguardati) che, da soli, costituiscono una quota non trascurabile degli 88 md di risparmi attesi dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 nel decennio 2012 -2021.

Una prima risposta organica all'esigenza di assicurare al sistema pensionistico una maggiore flessibilità in uscita ai lavoratori, nel rispetto dei requisiti vigenti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, è da ricondurre alle disposizioni della legge di Bilancio per il 2017 che hanno previsto, pur in via sperimentale, l'Istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (Ape), inteso a consentire (nella sua forma c.d. volontaria) l'uscita anticipata dal lavoro con oneri a carico del soggetto che sceglie di usufruirne attraverso un meccanismo di prestito bancario. Il nuovo Istituto è divenuto operativo soltanto nell'autunno del 2017 con l'adozione del regolamento di attuazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri (d.p.c.m. 4 settembre 2017, n. 150), cui devono seguire accordi quadro tra i Ministeri interessati e gli enti finanziatori e assicurativi per la definizione dei tasselli che costituiscono l'anticipo pensionistico. Con riguardo all'Istituto della Rendita integrativa temporanea anticipata (Rita), anch'esso introdotto in via sperimentale, è previsto che gli aderenti a forme di previdenza complementare in possesso dei requisiti per l'accesso all'Ape volontaria, possano chiedere la liquidazione frazionata di tutto o parte il montante accumulato. Ricade sull'Inps, per entrambe le misure il compito di certificare la sussistenza in capo all'interessato dei requisiti richiesti dalla legge.

Già nel giugno del 2017, a seguito dell'adozione dei regolamenti attuativi, sono divenuti operativi i due istituti - la cui natura ha evidenza solidaristica - dell'Ape sociale e della riduzione del requisito contributivo di accesso alla pensione anticipata per i lavoratori c.d. precoci. A questo riguardo è da sottolineare lo sforzo compiuto dall'Istituto nel porre in essere con tempestività l'insieme delle condizioni (circolari applicative, piattaforme informatiche) finalizzate al riconoscimento del diritto ai benefici da parte dei soggetti interessati.

In buona sostanza è da dire come sull'Istituto sia ricaduto, in attuazione della legge di Bilancio per il 2017, quanto alle cennate misure di cessazione anticipata dal lavoro, un impegno indubbiamente gravoso afferente non solo alla certificazione dei diritti in parola e alle connesse

¹² Inps: XVI Rapporto annuale- luglio 2017 e Situazione salvaguardati-ottobre 2017 (8^a salvaguardia).

verifiche ispettive, ma anche alle attività di monitoraggio delle domande positivamente accertate, ai fini della verifica, anche prospettica, degli scostamenti rispetto alle risorse finanziarie annualmente disponibili. Attività, quest'ultima, tanto più di rilievo considerato il numero delle domande pervenute a fine 2017 (48.406 per l'Ape sociale e 34.747 per i lavoratori c.d. precoci) e, stando ai dati disponibili, accolte dall'Istituto in percentuali tali da comportare - anche in esito ad una attività di riesame delle domande inizialmente respinte, sulla base di più favorevoli criteri interpretativi, condivisi dal Ministero del lavoro - oneri comunque inferiori al tetto di spesa previsto dalla legge a copertura dei due strumenti di flessibilità pensionistica.

Sempre l'Inps ha gestito nel corso del 2017 i profili applicativi di nuovi benefici di particolare rilevanza sociale, quali l'attribuzione agli aventi diritto della quattordicesima mensilità, del premio alla nascita (c.d. "bonus mamma"), del bonus asilo nido, come pure riflessi - ancorché indiretti - sull'attività dell'Inps sono conseguiti alle misure di sostegno all'inclusione attiva, in termini soprattutto di verifica della prova dei mezzi, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee). A questo ultimo riguardo è da sottolineare come, dal 1° gennaio 2018, diverrà operativo lo strumento del Reddito di inclusione attiva (Rei) di cui al d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 (di attuazione della l. 15 marzo 2017, n. 33), misura unica di contrasto alla povertà a livello nazionale e il cui diritto è anch'esso subordinato al rilascio della certificazione Isee, con la conferma dell'affidamento all'Inps del sistema dei controlli per la verifica dei requisiti dei beneficiari, anche attraverso collegamenti con l'anagrafe tributaria e con gli strumenti e sistemi informativi dei servizi sociali, sanitari e del lavoro, nonché di quelli gestiti dagli enti locali. Implicazioni importanti per l'Istituto sono conseguite, infine, alla soppressione dell'intera disciplina del lavoro accessorio e dei *voucher* già contenuta nel *Jobs Act* (d.l. 17 marzo 2017, n. 25), cui hanno fatto seguito le misure introdotte dall'art. 54-bis del d.l. 24 aprile 2017, n. 50. Con circolare del luglio 2017, l'Istituto ha definito le modalità applicative dei nuovi strumenti di regolazione del lavoro accessorio e, quindi, per l'accesso alle prestazioni del Libretto di famiglia e del Contratto di prestazione occasionale.

Un cenno è opportuno riservare al "pacchetto previdenziale" contenuto nella legge di Bilancio per il 2018 che allunga a tutto il 2019 il regime di sperimentazione dell'Ape volontaria; dispone l'estensione della platea dei destinatari dell'Ape sociale intervenendo sul requisito dello "stato di disoccupazione", cui si aggiungono specifici benefici a favore delle lavoratrici madri; prevede la disciplina per l'accesso all'istituto della Rita, misura, questa, che assume natura strutturale, con un ampliamento degli aventi diritto. Sono oggetto di nuova regolazione le misure di potenziamento del contrasto alla povertà, con una estensione della platea di potenziali beneficiari

del Rei. Sono previsti, poi, incentivi volti a promuovere l'occupazione giovanile attraverso lo strumento dell'esonero contributivo.

E' ben noto, infine, come la stessa legge di Bilancio introduca nel vigente sistema previdenziale - ai fini dell'accesso alla pensione di vecchiaia e alla pensione anticipata - una deroga, a favore dei lavoratori addetti ad attività gravose, al meccanismo di adeguamento alla speranza di vita, quale certificato dall'Istat, previsto per la generalità dei lavoratori.

1.4 Alla complessità di funzioni e compiti affidati all'Inps corrispondono oneri di funzionamento, ripartiti tra le singole gestioni amministrative dall'Istituto, che nel 2016 si attestano su 4,331 md (4,285 md nel 2015), con un'incidenza percentuale sul totale della spesa pari circa all'1,06 per cento.

Voce di bilancio che assume rilievo in quanto più direttamente su di essa l'Istituto può autonomamente intervenire per ridurre gli oneri a carico delle gestioni, che incidono negativamente sul loro risultato di esercizio. Considerazione, in questi termini, più volte sottolineata dal presidente dell'Inps, non disgiunta da un'attenzione alla ricerca di soluzioni organizzative che rendano compatibile il contenimento della spesa con una maggiore efficienza dell'azione amministrativa.

In quest'ultima direzione, l'Inps misura attraverso un apposito indicatore (denominato Crid, acronimo di Contributo alla riduzione del debito pubblico) i valori collegati ad una più efficiente ed efficace azione di accertamento dei contributi e di controllo della sussistenza e permanenza del diritto alle prestazioni previdenziali e assistenziali, riconducibili a specifici capitoli del bilancio istituzionale. Contributo stimato per il 2016 pari a circa 15,488 md, rispetto ai circa 14,651 md attesi (con una percentuale di scostamento tra obiettivo e consuntivo del +9,9 per cento per le entrate e del -3,6 per cento per le prestazioni)¹³.

Il cinquanta per cento circa degli oneri di funzionamento è costituito da spese per il personale per un importo nel 2016 di 2,067 md, con una lieve flessione rispetto al precedente esercizio (2,108 md).

In incremento è la spesa per acquisto di beni e servizi di parte corrente e di parte capitale pari nel suo complesso a 1,243 md, a fronte degli 1,201 md del 2015. In quest'aggregato sono ricomprese spese che - come i compensi agli organi, l'acquisto di beni o i lavori di manutenzione straordinaria - hanno, al pari degli oneri per il personale, natura prettamente istituzionale, insieme ad oneri

¹³ Inps, *Relazione sulla Performance 2016*.

direttamente connessi all'erogazione delle prestazioni e dei servizi, quali le spese per l'informatica, quelle per i servizi svolti dai Caf, le spese postali.

Sul totale dei costi di gestione incidono, anche, le somme trasferite allo Stato in applicazione delle vigenti disposizioni di legge in materia di contenimento dei consumi intermedi, per un importo pari nel 2016 a 736 ml, a fronte dei 694 ml del 2015.

1.5 In queste considerazioni generali, soltanto un riferimento è da serbare all'assetto originario della *governance* dell'Inps che si sostanzia in un particolare sistema duale (voluta dal legislatore per tutti gli enti previdenziali pubblici) che si dipana in due organi di indirizzo, l'uno di natura strategica e di controllo, il Consiglio di indirizzo e vigilanza (Civ), l'altro politico-amministrativo, il Consiglio di amministrazione, cui si affianca un terzo organo, il direttore generale, cui sono affidati compiti di natura gestionale e di esecuzione degli indirizzi dati.

Su questo risalente assetto ha inciso, per ragioni di snellezza dell'attività amministrativa e di contenimento dei costi, il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, che ha disposto l'accentramento nel presidente dell'Inps delle funzioni precedentemente svolte dal Consiglio di amministrazione, disegnando, però, un sistema ritenuto dallo stesso Governo e in varie sedi parlamentari non soddisfacente e tale da richiedere una incisiva opera di revisione¹⁴.

In buona sostanza, il nuovo assetto di governo, in particolare dell'Inps, ha fatto venire in rilievo il rischio di un eccessivo accentramento di poteri nella figura del presidente da correlarsi, anche, all'esigenza di conferire al Civ l'effettiva esigibilità dei propri compiti di indirizzo e di controllo.

Questi profili di criticità, non disgiunti dai profondi contrasti intervenuti, nel corso del 2016, tra il presidente e il direttore generale sul disegno di riforma dell'assetto organizzativo e funzionale dell'Inps (con le dimissioni di quest'ultimo sul finire del medesimo anno) e con lo stesso Civ, è da ritenere abbiano accelerato l'avvio da parte della XI Commissione lavoro della Camera dei Deputati dell'esame delle proposte di legge presentate nel corso della XVII legislatura. Proposte, confluite nel 2017 in un testo unificato, che presentano punti di concordanza su aspetti qualificanti quali la reintroduzione del Consiglio di amministrazione, la revisione delle funzioni del Civ, insieme ad un ridimensionamento della sua composizione, la delega al Governo in materia di riordino dei comitati regionali e provinciali. Con lo scioglimento delle Camere, il percorso di

¹⁴ Il tema della riforma della *governance* dell'Inps – come già sottolineato nella relazione relativa al 2015 - è stato oggetto di attenzione da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che, in sede di audizione presso la Commissione parlamentare di controllo sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale (3 novembre 2016), ne ha sottolineato l'esigenza e l'impegno del Governo in tal senso. Nella stessa sede e presso la XI Commissione lavoro della Camera dei Deputati sono stati uditi, tra il 2016 e il 2017, i titolari degli organi previdenziali pubblici, i rappresentanti delle parti sociali e magistrati della Corte dei conti, in rappresentanza del presidente dell'Istituto.

riforma si è ovviamente interrotto, di talché appare auspicabile che esso trovi nella nuova Legislatura un rinnovato impulso.

2 - GLI ORGANI

2.1 La rivisitazione e il riordino della *governance* dell'Inps, che può ben essere riguardata come un necessario intervento di riforma del quadro normativo vigente, parrebbe richiedere, ove l'agenda delle riforme rimanesse aperta, una più generale riflessione sulla opportunità di intraprendere, se del caso attraverso una specifica delega al Governo, una razionalizzazione di disposizioni di legge che regolano la conformazione dell'Istituto con un intervento di carattere più generale che vada oltre la nuova disciplina di compiti e funzioni degli organi di governo di cui alla legge fondante n. 88/1989, al d.lgs. n. 479/1994, istitutivo del Civ, sino al d.l. 31 maggio 2010, n. 78 di accentramento nella figura del presidente dei compiti prima assegnati al consiglio di amministrazione.

In questo senso, all'opera normativa di rivisitazione di compiti e funzioni degli organi di governo dell'Inps, andrebbe affiancato - insieme ad una razionalizzazione delle gestioni amministrative e delle competenze dei relativi comitati amministratori - un ripensamento del sistema dei confini della vigilanza ministeriale, in uno con la risalente disciplina per il commissariamento (d.p.r. 30 maggio 1970, n. 639), riguardante generiche patologie gestionali e comunque priva di gradualità sanzionatoria, da aggiornare ai più recenti orientamenti legislativi di rispetto delle autonomie e da delimitare alle verifiche di coerenza con i programmi e gli indirizzi governativi in materia di previdenza.

L'interpretazione sistematica del quadro normativo vigente conduce a ritenere che, in atto, le disposizioni attraverso cui si esplicano i poteri di vigilanza dei Ministeri del lavoro e dell'economia (in particolare gli artt. 8 e 9, della citata l. n. 88/1989, di modifica del d.p.r. n. 639/1970), delineano un modello incentrato sulla trasmissione di tutti gli atti adottati dal presidente già di competenza del consiglio di amministrazione, sulla preventiva approvazione degli atti di rideterminazione della pianta organica del personale e su un controllo generalizzato dei documenti di bilancio preventivi e consuntivi.

Al rispetto dell'autonomia e delle finalità dell'Istituto, si collega la riconosciuta esecutività di tutti gli atti adottati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo (ivi compresi i regolamenti e le delibere contenenti criteri direttivi generali). Ambiti di autonomia, cui dovrebbe corrispondere una rigorosa e tempestiva attività di controllo delle autorità vigilanti, finalizzata allo scrutinio di legittimità e regolarità, anche tecnica, dei provvedimenti adottati.

In ogni caso e nelle linee generali, si ritiene ormai del tutto inadeguato - ai fini dello stesso effettivo riconoscimento dell'autonomia dell'Inps - un modello di vigilanza incentrato

esclusivamente sul controllo di singoli atti, pur se “assistiti” da immediata esecutività. Quando, invece, andrebbero definiti e raffinati strumenti ulteriori in grado anche di verificare la conformità dell’azione dell’Istituto ai programmi e indirizzi governativi in materia di previdenza, tenendo anche conto degli indirizzi strategici dettati dal Civ, l’efficacia dei sistemi di controllo interno, la trasparenza dell’azione amministrativa e, più in generale, il livello e la qualità dei risultati ottenuti.

Non solo da parte della Corte dei conti è stata, inoltre, rilevata l’inadeguatezza, per una migliore e più efficiente azione dell’Inps, sia di interventi generali di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni, sia di provvedimenti specifici adottati al di fuori di un disegno organico di riforma, con l’effetto di porre a rischio un equilibrio istituzionale reso, come già detto, fragile da una normativa stratificata e inadeguata, a fronte della delicatezza e dell’ampiezza dei compiti cui l’Istituto deve assolvere.

Al riguardo si ribadisce l’esigenza di proseguire il percorso elettivo dell’attuazione di modifiche strutturali e mirate, armonizzate al sistema proprio dell’Istituto, che appaiono da preferire - in quanto più funzionali e incisive - rispetto alle misure lineari di contenimento della spesa imposte in via generalizzata a tutte le pubbliche amministrazioni.

2.2 La spesa impegnata per gli organi dell’ente si attesta nel 2016 su 3,328 ml, in lieve flessione sul precedente esercizio.

In particolare, il decremento più significativo riguarda il Consiglio di indirizzo e vigilanza per entrambe le voci oggetto di comparazione (compensi fissi e oneri per rimborsi) e il presidente per i soli rimborsi.

Quanto al direttore generale è da considerare come il trattamento economico effettivamente attribuito rispetti il limite previsto dall’art. 13 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito in legge 23 giugno 2014, n. 89, con il versamento al bilancio dello Stato della differenza tra impegnato e corrisposto.

Tabella 1 - Spesa per gli organi.

TOTALI	compensi fissi	oneri per rimborsi	anno 2015	compensi fissi	oneri per rimborsi	anno 2016	differenza 2016/2015	variazione %
Presidente	125.000	60.000	185.000	125.000	43.975	168.975	-16.025	-9
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	388.271	106.337	494.608	381.558	92.503	474.061	-20.547	-4
Collegio sindacale	2.403.000	6.729	2.409.729	2.403.000	8.479	2.411.479	1.750	n.s.
Direttore generale	254.912	2.139	257.051	272.609	557	273.166	16.115	6
TOTALE GENERALE	3.171.183	175.205	3.346.388	3.182.167	145.514	3.327.681	-18.707	-1

Fonte: Inps

La tabella 2 espone la spesa impegnata nel biennio 2015-2016 per comitati e commissioni che, nell'anno in riferimento, mostra valori in diminuzione; andamento da ricondurre, in via principale, all'azzeramento della spesa (oneri per gettoni e rimborsi) relativa alla quasi totalità dei fondi di solidarietà, in coerenza con quanto previsto nei decreti istitutivi o di adeguamento dei fondi medesimi.

In lieve flessione è anche la spesa per i comitati e commissioni a livello periferico (-5%).

Tabella 2 - Spesa per Comitati e Commissioni.

	oneri per gettoni	oneri per rimborsi	Anno 2015	oneri per gettoni	oneri per rimborsi	Anno 2016	differenza 2016/2015	variazione %
Comitati e Commissioni centrali								
PLD	8.000	8.000	16.000	6.870	3.890	10.760	-5.240	-33
Prestazioni Temporanee	4.259	2.000	6.259	4.268	1.500	5.768	-491	-8
GIAS	600	0	600	600	0	600	-	0
CD-CM	3.961	12.527	16.488	2.754	6.929	9.683	-6.805	-41
Artigiani	1.911	6.611	8.522	3.000	5.000	8.000	- 522	-6
Commercianti	8.720	14.029	22.749	9.000	10.000	19.000	-3.749	-16
Parasubordinati	2.500	5.060	7.560	1.709	3.000	4.709	-2.851	-38
FF.SS.	1.159	2.000	3.159	1.500	3.000	4.500	1.341	42
Volo	2.693	2.264	4.957	5.000	2.000	7.000	2.043	41
Clero	1.500	2.160	3.660	1.500	1.657	3.157	-503	-14
Familiari	1.418	2.926	4.344	1.500	2.264	3.764	-580	-13
Commissione CAU	4.269	2.000	6.269	4.000	2.000	6.000	-269	-4
Totale	40.990	59.577	100.567	41.701	41.240	82.941	-17.626	-18
Commissioni ex INPDAP								
Vigilanza dipendenti Civili militari Stato	3.563	2.000	5.563	3.346	2.000	5.346	- 217	-4
Vigilanza Enti locali	6.478	7.489	13.967	3.936	6.053	9.989	-3.978	-28
Vigilanza Enti di diritto pubblico	1.125	1.000	2.125	1.000	500	1.500	-625	-29
Vigilanza pensioni sanitari	1.639	3.559	5.198	954	1.000	1.954	-3.244	-62
Vigilanza pensioni ufficiali giudiziari	1.090	1.000	2.090	1.330	500	1.830	-260	-12
Vigilanza insegnanti di asilo	1.069	1.000	2.069	1.000	500	1.500	-569	-28
Comitato tecnico pensioni privilegiate	1.320	1.999	3.319	1.040	639	1.679	- 1.640	-49
Totale	16.284	18.047	34.331	12.606	11.192	23.798	-10.533	-31
Comitati Fondi di Solidarietà								
Credito	2.000	1.500	3.500	0	0		-3.500	-100
Credito Cooperativo	2.000	1.500	3.500	0	0		-3.500	-100
Assicurativi	0	0	0	0	0		-	0
Monopoli	0	0	0	0	0		-	0
Tributi	0	0	0	0	0		-	0
Poste	0	0	0	0	0		-	0
Trasporto Aereo	6.000	2.000	8.000	4.369	2.000	6.369	- 1.631	-20
Totale	10.000	5.000	15.000	4.369	2.000	6.369	-8.631	-58
Comitati e Commissioni a livello Periferico	105.421	97.570	202.991	112.592	80.386	192.978	-10.013	-5
TOTALE GENERALE	172.695	180.194	352.889	171.268	134.818	306.086	-46.803	-13

Fonte: Inps

La tabella 3, infine, riepiloga la spesa complessiva impegnata dall'ente per gli organi e i comitati centrali e periferici, a raffronto con quella del precedente esercizio.

Tabella 3 - Spesa complessiva per Organi, Comitati e Commissioni.

TOTALI	compensi fissi	altri oneri	anno 2015	compensi fissi	altri oneri	anno 2016	differenza 2016 / 2015	variazione %
Organi	3.171.183	175.205	3.346.388	3.182.167	145.514	3.327.681	-18.707	-1
Comitati e Commissioni centrali	0	100.567	100.567	41.701	41.240	82.941	-17.626	-18
Commissioni ex INPDAP	0	34.331	34.331	12.606	11.192	23.798	-10.533	-31
Comitati e Fondi di solidarietà	0	15.000	15.000	4.369	2.000	6.369	-8.631	-58
Comitati e Commissioni a livello periferico	0	202.991	202.991	0	192.978	192.978	-10.013	-5
Altre spese*	0	18.679	18.679	0	1.000	1.000	-17.679	-95
TOTALE GENERALE	3.171.183	546.773	3.717.956	3.240.843	393.924	3.634.767	-83.189	-2

Fonte: *Inps*

*Il confronto tra i due esercizi non è significativo per una diversa allocazione in bilancio dei relativi importi.

2.3 Nella relazione relativa all'esercizio 2015 si è riferito in merito alla profonda opera di rivisitazione dell'assetto organizzativo e funzionale dell'Istituto tradottasi nelle determinazioni presidenziali n. 89 del 30 giugno 2016 sul regolamento di organizzazione; n. 110 sull'ordinamento delle funzioni centrali e territoriali; n. 111 del 28 luglio 2016 su criteri e modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali; n. 59 del 14 febbraio 2017 di rideterminazione della pianta organica.

Percorso di riforma che, pur rimasto fermo nel suo impianto generale, è giunto a conclusione a seguito di interlocuzioni con i Ministeri vigilanti e con il Dipartimento della funzione pubblica con conseguenti modifiche dei provvedimenti, di cui è stato dato conto nel referto relativo al precedente esercizio, anche con riguardo a quelle disposizioni rispetto alle quali residuavano diverse prospettazioni da parte degli organi di vigilanza e profili di criticità evidenziati dalla stessa Corte dei conti¹⁵.

E' d'uopo ricordare come il processo di revisione dell'assetto organizzativo e funzionale dell'Istituto sia stato, anche, contraddistinto da profondi contrasti tra il direttore generale (titolare, ai sensi dell'art. 8, c. 2, del d.p.r. n. 639/1970, del potere di proposta in materia di ristrutturazione operativa dell'ente, consistenza degli organici e promozione dei dirigenti) e presidente che hanno portato il capo della tecnostruttura a rendere le proprie dimissioni nel

15 Il riferimento è, in particolare, alle disposizioni del regolamento di organizzazione relative alla procedimentalizzazione dei rapporti tra presidente e direttore generale e, quanto a criteri e modalità per la nomina dei dirigenti, ai profili afferenti a funzioni e compiti delle commissioni di esperti esterni per la valutazione delle candidature ai posti di livello dirigenziale generale.

novembre del 2016 e alla nomina, nel gennaio del 2017, del nuovo direttore generale, scelto tra i dirigenti di prima fascia dell'ente.

Se appare cessato il precedente clima conflittuale - connesso anche al percorso di revisione organizzativa dell'Istituto - ha costituito, per contro, motivo di preoccupazione il permanere di una situazione di tensione istituzionale tra l'organo di indirizzo e vigilanza e l'organo di indirizzo politico-amministrativo¹⁶.

In buona sostanza sono sembrati continuare a riversarsi sull'Inps quei nodi irrisolti di migliore definizione del sistema duale che costituiscono, del resto, le ragioni di una riforma da tempo all'attenzione del legislatore e che, come in precedenza accennato, soltanto nel 2017 ha riscontrato un rinnovato interesse, senza, peraltro, trovare esito positivo per effetto della fine della legislatura.

Due principali aspetti, pur tra loro collegati, paiono venire in rilievo e ripercuotersi entrambi su un difficile "dialogo" tra Civ e presidente quale organo di rappresentanza legale e titolare dei poteri già intestati al consiglio di amministrazione.

Il primo aspetto afferisce al contesto ordinamentale nel cui ambito si collocano i poteri attribuiti dalla legge ai due organi e ad una linea di confine, non ben definita, delle rispettive funzioni che diviene ancor più difficile rimarcare ove non improntata a principi di leale collaborazione.

E' d'uopo ricordare come il nuovo regolamento di organizzazione sia stato impugnato dal Civ innanzi al Tribunale Amministrativo del Lazio, perché ritenuto, in alcune sue disposizioni, lesivo delle proprie prerogative istituzionali. Il relativo procedimento è tutt'ora pendente presso il giudice amministrativo.

D'altro canto, la coesistenza nell'assetto ordinamentale dell'Inps di due organi cui sono attribuiti compiti di indirizzo, l'uno al Civ di natura strategica, l'altro al presidente a carattere amministrativo, si è tradotta nelle ipotesi in cui - per consolidata prassi e in forza di specifiche direttive del Ministero del lavoro ovvero in adempimento a disposizioni regolamentari interne - dovesse essere raggiunta un'intesa tra i due soggetti, in una difficoltà di dialogo (non agevolata, probabilmente, da una presenza discontinua del presidente e dello stesso direttore generale alle sedute del Civ). Difficoltà che si è tradotta in percorsi procedurali autonomi - a volte preceduti da continui e poco fruttuosi scambi di corrispondenza - piuttosto che in un reiterato dialogo volto a raggiungere, sulla base dei principi della leale collaborazione, la necessaria intesa.

¹⁶ I componenti del Civ in carica nel periodo cui si riferisce il presente referto, esaurito il periodo di *prorogatio ex lege*, sono scaduti nel mese di novembre del 2017. L'organo, nella rinnovata composizione, è stato costituito con dpcm in data 14 novembre 2017, previa designazione dei suoi componenti ad iniziativa delle parti sociali.

Circostanza venuta in rilievo con riguardo alla nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ma che ha assunto profili ancor più problematici con riferimento al rinnovo dell'Oiv.

I componenti di quest'organo - scaduti nel giugno del 2016 e rimasti in carica fin dopo l'avvenuta istituzione dell'Elenco nazionale dei componenti dell'organismo in questione, con il decreto del Ministro della semplificazione e la pubblica amministrazione del 2 dicembre 2016 - sono venuti definitivamente a cessare dall'incarico per espresso disposto del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 (di completamento del processo di riforma delle disposizioni in materia di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni, attraverso modifiche al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150).

Nel giugno del 2017, su iniziativa del presidente dell'Istituto (come del resto previsto dal citato decreto legislativo), è stata avviata la procedura di selezione pubblica finalizzata alla nomina dei nuovi componenti. La ricerca di un'intesa con il Civ sui requisiti da porre a base di detta procedura (ad integrazione di quelli previsti dalla normativa vigente), ancor prima che sui nominativi dei candidati, non ha sortito alcun risultato, essendo insorte divergenze sui contenuti dello stesso avviso di selezione.

E' in questo contesto, che il presidente dell'Istituto ha proceduto alla pubblicazione dell'avviso per la nomina dei tre componenti dell'organismo in questione e all'individuazione dei nominativi prescelti, sottoposti - in conformità all'indirizzo interpretativo a suo tempo impartito dal Ministero vigilante - al presidente del Civ. Nell'ottobre del 2017, il Civ, non soltanto non ha "dato l'intesa" sui nominativi individuati dal presidente, ma ha proposto una rosa alternativa, determinando così una situazione di sostanziale stallo, di problematica soluzione in assenza di una disposizione normativa che regoli gli effetti di un siffatto accadimento. E' parsa, dunque, "obbligata" la decisione assunta dal presidente di procedere direttamente alla nomina dei tre componenti dell'Oiv, dando motivazione delle ragioni sottese al provvedimento, e inserendo, comunque, tra i membri del nuovo organismo uno dei candidati facenti parte della rosa indicata dal Civ.

Un secondo, più grave, aspetto si collega alla mancata approvazione da parte del Civ del bilancio di previsione per il 2017 dell'Inps (deliberazione n. 2 del 21 febbraio 2017), in ragione della asserita "oggettiva e insuperabile impossibilità di valutare la congruità delle risorse previste in bilancio rispetto agli obiettivi strategici". Determinazione assunta pur in costanza del parere favorevole espresso dal Collegio dei sindaci, con la formulazione, nel contempo, di specifiche considerazioni e raccomandazioni.

Ai sensi dell'art. 3, c. 4, del d.lgs. n. 479/1994 compete, infatti, al Civ la definitiva approvazione dei documenti di bilancio assunti con propria determinazione dal presidente dell'Istituto, mentre nell'ipotesi di non concordanza tra gli organi provvede a tale adempimento il Ministro del lavoro. Si pongono alla base della decisione del Civ una serie complessa di fattori che, nella valutazione dell'organo di indirizzo strategico, assurgono a criticità di particolare rilievo, quali il peggioramento della situazione economico-patrimoniale dell'ente; la gestione dei crediti contributivi e del patrimonio; profili connessi alla riorganizzazione dell'ente e alla gestione del personale; il settore dell'informatica.

Il Civ, in buona sostanza, con la non approvazione dei documenti di bilancio previsionali ha inteso rimarcare la sostanziale inosservanza delle linee strategiche - adottate con la delibera n. 5 dell'aprile 2016 - e la non rispondenza ad esse delle linee guida gestionali adottate dal presidente dell'Istituto, con conseguenti effetti negativi sulla gestione e sul funzionamento complessivo dell'Istituto. In tal senso, il Civ ha fatto proprie, anche, le considerazioni critiche formulate dall'Oiv nel novembre 2016 e nel febbraio 2017 circa la piena coerenza tra gli obiettivi strategici del Civ e le linee di indirizzo gestionali quali emergono, tra l'altro, dalla nota preliminare al bilancio di previsione.

Con nota del 20 aprile 2017 il Ministro del lavoro ha approvato il bilancio di previsione per il 2017 dell'Inps richiamando "le nuove disposizioni normative in materia di trasferimento delle risorse erariali e di dismissione degli immobili dell'Inps...*omissis*... che incidono sulle rappresentazioni di talune poste di bilancio dell'Istituto"¹⁷, senza mancare di sottolineare la necessità che l'Istituto provveda con urgenza "al superamento delle criticità più volte segnalate dal Collegio dei sindaci e dal Civ, unitamente alle dovute attualizzazioni alle disposizioni normative nel frattempo intervenute". In particolare è ritenuto indispensabile che l'Istituto si adoperi per l'adozione di documenti fondamentali per la gestione quali il piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare e il piano dell'informatica e assicuri la corrispondenza, nelle relazioni che accompagnano i documenti contabili, della programmazione e degli obiettivi della gestione con gli indirizzi strategici del Civ.

Può soltanto aggiungersi come l'approvazione ministeriale sia stata preceduta da un'attività istruttoria in esito alla quale il Civ ha, nella sostanza, confermato i propri rilievi critici, mentre il presidente dell'Inps ne ha contestato la fondatezza e, comunque, la rapportabilità causale degli stessi alla mancata approvazione del bilancio. Ciò anche nella considerazione che i rilievi

¹⁷ Il riferimento è all'art. 38 del d.l. n. 50/2017, convertito dalla l. n. 96/2017, del cui contenuto si dice in altre parti della relazione.

formulati - quali il peggioramento della situazione economico-patrimoniale e lo stesso ammontare dei crediti contributivi - sono conseguenza di fattori esogeni connessi alla legislazione vigente e non di scelte gestionali o discrezionali dell'Istituto.

Da segnalare come, in una medesima seduta del marzo 2017, il Civ abbia adottato una serie di delibere, nella maggior parte dei casi aventi oggettiva natura di indirizzo, in altri con contenuto più spiccatamente operativo-gestionale.

Tra le prime è il richiamo ai criteri di “imprenditorialità ed economicità” cui tutte le iniziative dell'ente devono essere ispirate al fine di “perseguire l'equilibrio finanziario ed economico-patrimoniale dell'Istituto”, con il rinnovato invito ad assicurare nei documenti di bilancio la separazione tra la spesa previdenziale e la spesa assistenziale. Sotteso all'osservanza dei medesimi criteri è l'invito ad una organizzazione degli uffici che veda una coerente e trasparente allocazione delle risorse umane e il Civ destinatario di adeguate informazioni anche in ordine ai riflessi economico-finanziari. Gli organi di gestione dell'Istituto sono, altresì, chiamati ad impegnarsi per il potenziamento delle attività di verifica amministrativa e documentale nei confronti, anche, delle pubbliche amministrazioni, con un dettagliato monitoraggio del debito contributivo ed esercitando “tutte le opportune iniziative per il recupero della contribuzione dovuta”. Una particolare attenzione è rivolta, infine, al settore dell'informatica con la reiterata richiesta agli organi di gestione di elaborare un piano triennale che descriva, tra l'altro, i principali indirizzi di sviluppo e le strategie Ict, gli interventi in corso e i fabbisogni finanziari. Rilievo particolare assume poi la delibera con la quale il Civ individua - ai sensi dell'art. 36, c. 1, del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 - i criteri per l'elaborazione dei bilanci da parte dei fondi di solidarietà disciplinati dal medesimo decreto legislativo.

Meno evidente natura di indirizzo strategico parrebbero rivestire quelle delibere - che pur evocando l'esercizio dei poteri di vigilanza del Civ - fanno riferimento, come nel caso della concessione della Cigo, a principi e criteri interpretativi relativi alla normativa in materia.

Un ruolo centrale nell'attività del presidente dell'Inps assumono i provvedimenti assunti nel 2017 a completamento del percorso di riforma dell'assetto organizzativo dell'Istituto e dello stesso ordinamento delle funzioni centrali e territoriali. Ampi cenni a questi interventi, corredati dalle valutazioni della Corte dei conti, sono contenuti nella relazione al Parlamento relativa all'esercizio 2015 cui si fa, pertanto, rinvio.

Nel capitolo tre di questa relazione sono, comunque, ripercorsi i tratti essenziali che configurano l'assetto strutturale dell'Inps all'indomani di una riforma, per molti versi necessaria, insieme a prime considerazioni dei suoi effetti sull'organizzazione degli uffici.

2.4 Si pongono, di seguito, in luce alcuni tra gli atti di particolare rilievo assunti, nel periodo considerato, dall'organo di indirizzo politico-amministrativo dell'Inps.

In esito alle procedure di selezione dei candidati, il presidente ha adottato, sulla proposta del direttore generale, i provvedimenti di nomina dei nuovi dirigenti di prima fascia delle strutture centrali e territoriali, contraddistinti da una importante rotazione nell'affidamento degli incarichi. Due di questi (relativi alla "Direzione centrale segreteria unica tecnica normativa" e "Direzione centrale studi e ricerche") sono stati assegnati, rispettivamente, a un dirigente di seconda fascia e ad un dirigente esterno all'amministrazione, ai sensi dell'art. 19, c. 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n.165.

Sul percorso procedimentale seguito per la valutazione comparativa dei nuovi dirigenti - in attuazione dei criteri stabiliti nel 2016 con atto del presidente - si confermano le perplessità espresse nel precedente referto, in particolare per quanto attiene alla costituzione di una commissione composta da esperti esterni finalizzata alla valutazione dei candidati, pur con efficacia non vincolante nei confronti del direttore generale, titolare, ai sensi di legge, del potere di proposta al presidente per le definitive decisioni.

Perplessità che non restano, invero, fugate dalle modalità attraverso le quali la commissione ha operato, così da fornire un prodotto tale da apparire - almeno nelle linee generali - funzionale a scelte proprie del direttore generale che sarebbero dovute ricadere sulla sua esclusiva responsabilità di proposta al presidente. In questo senso, il criterio individuato dalla commissione (in aggiunta a quello della "applicazione rigida della rotazione degli incarichi") per il quale i soggetti interessati devono poter ricoprire l'incarico di direzione di struttura per tutto il periodo previsto, pur in sé non irragionevole nelle linee generali, non sembra poter essere demandato ad un organismo istituito in via amministrativa con il compito di valutare comparativamente capacità e attitudine dei dirigenti allo svolgimento delle singole funzioni. Criterio, quest'ultimo, non privo di riflessi nella individuazione della rosa di dirigenti cui poter attribuire, in via residuale, gli incarichi di studio e ricerca.

E' da aggiungere, come l'applicazione di tale ultimo criterio - condiviso, comunque, dal direttore generale e di cui vi è esplicito riferimento nelle determinazioni presidenziali di attribuzione degli incarichi - ha di fatto prodotto l'effetto di escludere dall'analisi di requisiti e professionalità quei dirigenti con anzianità residua di servizio inferiore ai quattro anni, quando, invece, è la stessa legge a prevedere come l'incarico possa essere di durata inferiore (al periodo minimo di tre anni)

ove coincida con il conseguimento del limite di età per il collocamento a riposo dell'interessato (ex art. 19, c. 2, d.lgs. n. 165/2001)¹⁸.

E', inoltre, da considerare come l'applicazione dei criteri generali della durata della permanenza nel posto di funzione e della rotazione, paiano aver prevalso, nell'accertamento dei requisiti sottesi all'affidamento dell'incarico ex 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001, su un'adeguata rappresentazione dell'assenza di professionalità interne all'amministrazione.

Nel rispetto della dotazione organica - come da ultimo stabilita con la determinazione presidenziale n. 59 del 14 febbraio 2017 - sono stati assegnati trentasei posti di responsabile delle strutture centrali e territoriali e sei incarichi di studio e ricerca in settori ritenuti di rilievo particolare per l'attività dell'Istituto. Il numero teorico di questi incarichi, inizialmente stabilito dall'ordinamento delle funzioni in otto unità, è stato nel 2017 portato fino a un massimo di nove per effetto della soppressione dell'incarico di livello dirigenziale generale relativo all'Organismo indipendente di valutazione, in quanto non più riferibile, ai sensi di legge, ai dipendenti dell'amministrazione interessata.

Già nel referto relativo all'esercizio 2015 la Corte dei conti osservava come, sulla base della stessa *ratio* sottesa al percorso di riforma intesa alla razionalizzazione delle attività ed al contenimento dei costi, il numero degli incarichi di studio e ricerca apparisse eccessivo e, comunque, non proporzionato rispetto al numero dei posti di vertice delle strutture centrali e territoriali.

Resta, pertanto, confermata l'esigenza che l'amministrazione valuti attentamente l'opportunità di adottare un provvedimento di rideterminazione della dotazione organica, al fine di allineare la stessa ad un numero di posti di funzione coerente con il percorso di riforma intrapreso e, più in generale, rispondente alle effettive esigenze istituzionali.

Ciò anche in coerenza con l'impegno assunto (determinazione presidenziale n. 154/2016) circa il riassorbimento della differenza tra posti di funzione e incarichi di studio e ricerca, nell'arco di un biennio, in esito alla verifica di funzionamento del nuovo assetto organizzativo e degli intervenuti pensionamenti dei dirigenti di livello generale.

Notazione che tanto più assume rilievo per effetto dell'abrogazione (art. 25, c. 4, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75) della disposizione contenuta nell'art. 1, c. 219, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, ai sensi della quale erano resi indisponibili due posti dirigenziali di prima fascia della dotazione organica dell'Inps.

¹⁸Nello stesso senso, peraltro, è la stessa determinazione presidenziale n. 111/2016 che fissa "Criteri e modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali".

Avuto sempre riguardo alla dotazione organica complessiva dell'Istituto, resta centrale per una migliore e più efficiente azione dell'Istituto una politica delle assunzioni intesa a ridurre il divario tra dotazione e fabbisogno. In quest'ambito particolarmente pesante permane, alla fine del 2017, la carenza del personale dell'area C (-1.227 unità), ritenuto, nella visione dell'Istituto, di rilievo strategico per il perseguimento della propria missione, secondo un modello di servizio centrato sugli utenti. E', comunque da sottolineare come, sempre nel corso del 2017, il presidente, nei limiti consentiti dalle procedure del *turn over*, abbia disposto (oltre alla stabilizzazione di personale delle aree C e B in posizione di comando) l'assunzione di 624 unità di personale dell'area C, di cui 259 avvalendosi dello scorrimento di graduatorie di concorsi già espletati e 365 attraverso un concorso pubblico.

Nell'ambito delle attività affidate alla responsabilità del presidente un rilievo particolare ha assunto la determinazione del mese di giugno del 2017 con il quale è stato adottato il Piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare non strumentale e del patrimonio mobiliare per il triennio 2017-2019, approvato dal Civ nella seduta del 18 luglio 2017.

Delle complesse vicende che hanno preceduto, nel biennio 2015-2016, l'adozione dell'atto in parola si dice con maggior dettaglio, in altra parte della relazione; qui vale sottolineare come obiettivo finale sia quello di giungere alla completa dismissione del patrimonio immobiliare da reddito. Finalità, questa, che non può non trovare condivisione in ragione anche della scarsa redditività dei relativi cespiti e dell'impegno sin qui richiesto, in termini di costi e di risorse umane, per la gestione del patrimonio immobiliare.

Può aggiungersi come, anche in adesione a specifica raccomandazione del Collegio dei sindaci, il presidente abbia successivamente adottato il regolamento per gli investimenti e disinvestimenti immobiliari. Il provvedimento, pur qualificandosi come atto di carattere generale, detta una disciplina sostanzialmente conforme sia alle disposizioni normative vigenti e, in particolare, alla norma speciale sulla dismissione del patrimonio immobiliare Inps di cui all'art. 38, c. 2, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, sia alle procedure quali esplicitate nel menzionato piano triennale.

Non può, infine, non essere rimarcato come la sempre maggiore complessità dei compiti affidati all'Inps - nel settore della previdenza, ma in senso più lato della protezione sociale - ha richiesto, in primo luogo al soggetto titolare dell'indirizzo politico amministrativo, un impegno particolare secondo linee di indirizzo, da ultimo, espresse nel Rapporto annuale del luglio 2017.

Rapporto annuale che espone informazioni e dati, insieme a valutazioni di politica previdenziale che restano, queste ultime, al di fuori dell'ambito di riferimento della presente relazione.

Per contro, la Corte dei conti deve auspicare che la relazione del presidente che accompagna i documenti di bilancio costituisca, nel futuro, uno strumento maggiormente idoneo ad esplicitare gli andamenti finanziari ed economico-patrimoniali, attraverso l'analisi dei contesti normativi e gestionali ad essi sottesi.

Da ultimo, con la propria determinazione n. 139 dell'agosto 2017, il presidente ha adottato le linee guida gestionali per l'anno 2018, avuto riguardo agli atti di indirizzo adottati dal Civ con la Relazione programmatica per gli anni 2018-2020 e tenuto conto del Piano della *performance* per gli anni 2017-2020. Linee guida, cui corrispondono specifici obiettivi, sinteticamente descritti, in materia di personale, di informatica, sulla qualità delle prestazioni, sul patrimonio, in materia di comunicazione, di rapporto con l'utenza, sull'attività negoziale e contrattuale, sulla prevenzione e deflazione del contenzioso. Per quanto attiene, in particolare, alle attività di prodotto, le linee guida si muovono secondo criteri e con obiettivi tesi, tra l'altro, alla "vigilanza cooperativa con il contribuente" nel settore delle entrate e recupero crediti; alla "unificazione delle pensioni" (intesa quale omogeneità delle prestazioni e miglioramento della qualità dei servizi offerti); alla "tempestività e trasparenza nel settore degli ammortizzatori sociali"; alla "uniformità e tempestività negli accertamenti sanitari" riguardo alla non autosufficienza e invalidità civile.

Intensa è stata, come di consueto, l'attività svolta dal Collegio dei sindaci che ha presidiato, di fatto, il complesso delle attività dell'Istituto (formulando numerose osservazioni e rilievi che, in alcuni casi, hanno attivato l'azione del Ministero vigilante) sia a livello centrale, sia in ambito regionale attraverso verifiche ispettive presso le singole sedi regionali e avvalendosi, quanto agli atti da esse adottati di controlli a campione con riguardo, principalmente, alla materia contrattuale.

3 - L'ASSETTO STRUTTURALE

3.1 La relazione afferente al precedente esercizio dà conto dell'assetto strutturale assunto dall'Istituto, a livello centrale e territoriale, per effetto della riforma recata dal nuovo ordinamento delle funzioni adottato con la determinazione presidenziale n. 110 del luglio 2016, in coerenza con le disposizioni recate dal coevo regolamento di organizzazione n. 89 in data 30 giugno 2016.

Qui basti ricordare come il nuovo assetto organizzativo e funzionale - inteso a tenere conto della complessità delle nuove funzioni attribuite dal legislatore all'Inps nel settore del *welfare* e della necessità di riconoscere all'utente, destinatario dei servizi erogati, un ruolo centrale - presenti, almeno nelle linee generali, elementi da valutare positivamente, avendo inciso su una previgente articolazione strutturale che la stessa Corte aveva, più volte, nel passato ritenuto inadeguata, in ragione di funzioni sovente duplicate in capo a uffici diversi, fossero essi direzioni centrali ovvero strutture di progetto di natura temporanea.

Si trattava, in buona sostanza, di un'articolazione condizionata dall'avvenuto incorporamento in Inps dell'Enpals e, soprattutto, dell'Inpdap, con la necessità di attribuire specifiche funzioni ai dirigenti in esso transitati, cui faceva difetto una visione stabile e strategica dei più complessi e gravosi compiti che l'Inps veniva ad assumere.

Il nuovo impianto risolve, alcuni almeno, di questi profili di criticità e si articola, a livello centrale, in quattordici direzioni centrali e, a livello territoriale, in ventidue uffici, tutti affidati alla responsabilità di dirigenti di prima fascia.

Tra questi ultimi uffici è, almeno funzionalmente, da comprendere la direzione Servizi agli utenti, istituita al fine di assicurare l'uniformità sul territorio nazionale dell'erogazione del servizio e l'allineamento del piano di produzione. Questa direzione, pur non sovraordinata gerarchicamente alle strutture territoriali, svolge un ruolo di raccordo tra queste ultime e le direzioni di prodotto anche al fine di definire, in collaborazione con la direzione centrale Organizzazione e sistemi informativi, modelli organizzativi relativi al processo di offerta ed erogazione del servizio, in funzione del miglioramento della qualità e dell'integrazione e qualificazione delle relazioni con gli utenti ed i soggetti intermediari.

Nell'ambito della direzione Servizi agli utenti opera anche la Sede Virtuale, disegnata quale infrastruttura operativa di base a supporto delle strutture di produzione, che accentra con carattere trasversale lo svolgimento di attività propedeutiche allo sviluppo e fornitura dei prodotti e dei servizi al fine di individuare e realizzare economie di scopo e di scala.

La Sede virtuale nel corso del 2017 ha fatto registrare, nel giudizio dell'amministrazione, un significativo sviluppo sia in termini di risorse assegnate che di attività realizzate, con il progressivo avvio di nuove attività a supporto delle sedi. Quanto alle risorse umane una particolare attenzione è stata riservata alle attività di riqualificazione del personale di nuova immissione attraverso corsi di formazione sulle specifiche aree di intervento.

L'ossatura dell'Istituto a livello centrale è costituita (oltre che dall'Oiv) da quattro direzioni centrali poste a supporto del presidente e del direttore generale, da quattro direzioni di prodotto e da sei direzioni strumentali.

Le strutture "di supporto" sono costituite dalle direzioni centrali Segreteria unica tecnica normativa; Studi ricerche; Relazioni esterne; Audit Trasparenza e Anticorruzione. Sono "di prodotto" le direzioni centrali Entrate e recupero crediti; Pensioni; Ammortizzatori sociali; Sostegno alla non autosufficienza invalidità civile e altre prestazioni. Rivestono, invece natura "strumentale", in quanto al servizio dell'insieme dei compiti dell'Istituto, le direzioni centrali Organizzazione e sistemi informativi; Risorse umane; Amministrazione finanziaria servizi fiscali; Pianificazione e controllo di gestione; Patrimonio e archivi; Acquisti e appalti.

Nell'ambito delle direzioni centrali di supporto un cenno è da riservare alla Segreteria unica tecnica normativa che assume in sé funzioni e compiti affidati, nel precedente ordinamento, all'ufficio legislativo e agli uffici di segreteria degli organi collegiali, del presidente dell'Istituto e del direttore generale. Nelle intenzioni della riforma, l'istituzione di questa direzione centrale - articolata in sette aree manageriali - nasce dall'esigenza di una razionalizzazione dei flussi informativi delle attività di segreteria tecnico-amministrativa del presidente, del direttore generale e dei comitati amministratori le singole Gestioni, al fine di ottimizzare le rispettive funzioni ed eliminare le duplicazioni precedentemente riscontrate in sede di attività istruttoria dei documenti.

Attività, queste che, a giudizio della Corte dei conti, avrebbero dovuto più opportunamente rimanere distinte, per scongiurare il rischio di indebolire la necessaria separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo del presidente e quelle di gestione affidate al direttore generale. Questo profilo di - almeno potenziale - problematicità, sottolineato già nel precedente referto, resterebbe superato, nel giudizio dell'Istituto, da un assetto che vede assegnate a due distinte aree manageriali, rispettivamente, i procedimenti e provvedimenti afferenti all'organo direttore generale e gli atti afferenti alla sfera di competenza del presidente dell'Istituto. E' da dire come si tratti, comunque, di una soluzione organizzativa interna che non sembra idonea a fugare del tutto le perplessità espresse nel precedente referto, tenuto conto che un siffatto modello

può determinare incertezze e confusione di ruoli nelle attività di riporto degli uffici amministrativi al direttore generale e, da questi, al presidente, con un (almeno potenziale) accentramento sull'organo di indirizzo politico-amministrativo di compiti e funzioni che devono ad esso restare distinte. Assetto che appare tanto più non convincente in relazione ad una configurazione dei rapporti tra presidente e direttore generale che - come si è avuto modo di osservare nel referto relativo al trascorso esercizio - procedimentalizza in modo non sufficientemente chiaro il potere di proposta che la legislazione vigente intesta al responsabile della tecnostruttura.

Vale, comunque, sottolineare come a quest'ultima direzione, unitamente alla direzione centrale (di prodotto) Sostegno alla non autosufficienza invalidità civile e altre prestazioni, sia stata impressa una configurazione di natura "sperimentale di innovazione strategica", laddove il carattere sperimentale è dettato dalla previsione di una fase di verifica finalizzata alla valutazione della loro adeguatezza in relazione a finalità e obiettivi dichiarati. Fase di verifica da considerare, ad oggi, tutt'ora in corso, tenuto conto del lasso di tempo, inferiore all'anno, decorso dalla prima operatività delle strutture in parola.

Quanto alla citata direzione centrale dedicata alla gestione delle prestazioni di carattere socio-assistenziale ad essa è affidata, oltre all'attività di gestione dei singoli prodotti di competenza (invalidità civile e prestazioni assistenziali; prestazioni creditizie e prestazioni sociali), la cura del contenzioso amministrativo e giudiziario relativa alla totalità di dette prestazioni, nonché l'analisi della normativa di settore anche in una ottica propositiva e di impatto sui compiti dell'Istituto.

Natura sperimentale rivestono, a livello territoriale, anche le neo istituite direzioni metropolitane di Milano, Roma e Napoli, assunte per effetto della riforma a uffici dirigenziali di prima fascia. Siffatta scelta è, almeno in linea teorica, sempre coerente con il disegno di un Istituto più vicino, anche quanto a livello di responsabilità, al territorio e a realtà locali ritenute di particolare complessità.

Resta centrale il ruolo delle altre tre direzioni di prodotto, suddivise, dal lato organizzativo, in aree manageriali in un numero che varia dalle tredici della direzione centrale Entrate e recupero crediti, alle undici della direzione centrale Pensioni e alle otto di quella Ammortizzatori sociali.

In particolare, la direzione centrale Entrate e recupero crediti, che a seguito del processo di riordino ha assorbito le competenze di due distinte strutture, ha registrato un incremento delle aree manageriali (da 8 a 13), in conseguenza dell'ampliamento delle funzioni assegnate e del

numero di personale impegnato, sui fronti soprattutto dell'inquadramento aziendale e della gestione dei crediti.

Con riguardo alle altre strutture di prodotto, con competenze consolidate e prive, quindi, di aspetti innovativi di particolare significatività quanto ad assetto organizzativo, va detto come su esse ricadano vecchi impegni e nuovi oneri di particolare gravosità, legati al progressivo ampliamento della sfera di azione dell'Inps - ad opera del legislatore - nel settore previdenziale ed assistenziale, con istituti, quale l'Ape sociale, che si pongono in un'area di confine tra le due categorie.

Al nuovo assetto, d'altro canto, non sembrano poter essere ricondotte, per evidenti ragioni temporali, il pur oggettivo rallentamento di alcuni indici di *performance*, quali in primo luogo quello di giacenza delle pratiche amministrative che hanno contraddistinto l'esercizio in esame e i primi mesi del 2017.

La riorganizzazione dell'Istituto ha previsto altresì un rafforzamento delle competenze della direzione centrale Studi e ricerche, cui è demandato l'ulteriore compito di sviluppare e gestire i modelli di micro simulazione e di valutazione delle politiche sociali. La Direzione coordina, inoltre, il programma di ricerca *Visitinps Scholars* e garantisce il supporto logistico-operativo per l'attuazione di tutti i programmi di ricerca attivati dall'Istituto e realizzati anche in collaborazione con istituzioni e soggetti esterni.

E' da ricordare come il progetto *Visitinps* - attraverso il quale gli aggiudicatari dei bandi di selezione trascorrono un periodo di studi presso la direzione centrale Studi e ricerche - è stato avviato nel 2015, con l'intento di realizzare un più efficiente ed efficace utilizzo degli archivi amministrativi dell'Istituto, incoraggiare la collaborazione tra ricercatori e fornire analisi e valutazioni nelle aree di ricerca strategiche. Le iniziative sono realizzate con i proventi derivanti dalle sponsorizzazioni e dalle erogazioni liberali, che affluiscono su un apposito capitolo di bilancio; restano, invece, a carico dell'amministrazione i costi relativi per rimborsi spese al responsabile scientifico del progetto e quelli relativi ad oneri indiretti¹⁹.

Completano la nuova articolazione funzionale dell'Inps sei incarichi di studio e ricerca attribuiti ad altrettanti dirigenti di prima fascia. Si tratta di incarichi che sembrano, peraltro, trovare la propria ragione più nella necessità di individuare una idonea collocazione ai dirigenti che, in esito

¹⁹ Riguardo al progetto *Visitinps* sia il Collegio dei sindaci che il Civ hanno espresso più di una osservazione. In particolare, il Collegio ha rilevato l'esigenza di un maggior raccordo del Comitato scientifico e dei ricercatori, con la tecnostuttura e la necessità di acquisire uno specifico parere dell'Autorità garante per la protezione dei dati personali sulla complessiva impostazione del programma. Rilevi sui quali l'amministrazione è intervenuta con una modifica del regolamento *Visitinps Scholars* al fine di prevedere un coinvolgimento delle direzioni centrali dell'Istituto competenti per materia. Per quanto attiene al trattamento dei dati da parte di soggetti non dipendenti dall'Istituto si è ritenuto - ferma l'osservanza dei necessari criteri di protezione dei dati - che trattandosi di attività istituzionale dell'Inps non comporti richiesta di parere al Garante.

alla procedura concorsuale, non hanno visto loro assegnato posti presso le strutture centrali o territoriali di uguale livello, piuttosto che in effettive esigenze funzionali. Conferma questa valutazione lo stesso oggetto degli incarichi in parola che toccano aspetti problematici o di portata tanto vasta da potersi porre in dubbio la stessa praticabilità del compito loro assegnato, oppure riferiti a materie che più utilmente avrebbero potuto trovare approfondimento nell'ambito delle ordinarie competenze delle diverse direzioni centrali²⁰.

Un indirizzo coerente con il percorso di riforma avrebbe consigliato, come già sottolineato anche nella relazione relativa all'anno 2015, l'esplicita previsione nell'ordinamento delle funzioni di un riassorbimento degli incarichi di studio e ricerca (previsti nel numero massimo di nove), con il conseguente ridimensionamento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia.

Considerazioni analoghe a quelle appena formulate sono da riferire ai due incarichi di progetto assegnati ai due dirigenti di seconda fascia, cui nel previgente ordinamento funzionale, era attribuita la responsabilità di direzioni regionali di corrispondente livello. Si tratta, in questo caso, di due progetti denominati "Patrimonio da reddito dell'Istituto - area geografica del nord d'Italia. Strutture sociali" e "Patrimonio da reddito dell'Istituto - area geografica del Centro e Sud d'Italia", che meglio avrebbero potuto essere - funzionalmente e gerarchicamente - incardinati nella competente direzione centrale Patrimonio e archivi.

Per quanto attiene l'assetto territoriale - oltre all'elevazione, con l'attribuzione a dirigenti di prima fascia, di tre delle cinque direzioni regionali in precedenza attribuite alla responsabilità di dirigenti di seconda fascia - la principale novità recata dal nuovo ordinamento è rappresentata dall'istituzione delle direzioni di coordinamento metropolitano di Milano, Roma e Napoli, cui pure è stato attribuito carattere sperimentale. Le nuove strutture sono state create in sostituzione delle preesistenti direzioni di area metropolitana ma - rispetto a quanto era previsto per queste ultime - non sono gerarchicamente e funzionalmente subordinate alla direzione regionale di riferimento.

La sperimentazione ha preso avvio a partire da febbraio 2017 e la sua conclusione, inizialmente prevista per il 30 settembre, è stata prorogata al 31 dicembre 2017 per permettere all'amministrazione di valutare compiutamente le ricadute operative e gestionali dei nuovi

²⁰ L'oggetto dei sei incarichi è il seguente: 1) "Incarico per l'analisi della situazione in essere con mappatura dei processi di lavoro primari e di supporto, l'individuazione delle criticità o dei punti suscettibili di miglioramento, lo studio delle soluzioni e la conseguente riprogettazione del processo in maniera organica"; 2) "Progetto di studio e analisi dei fenomeni illeciti e fraudolenti del comportamento aziendale"; 3) "Progetto di analisi mirato alla separazione della spesa previdenziale e assistenziale"; 4) "Progetto di studio per la prospettazione di strumenti di innovazione anche normativa tese a rimuovere il fenomeno del contenzioso medico-legale"; 5) *Essin-European Social Security identification number*: analisi e coordinamento della gestione dei sistemi di protezione sociale a livello europeo; 6) Progetto di monitoraggio delle operazioni ex d.l. n. 193/2016, convertito con modificazioni dalla l. n. 225/2016, con particolare riferimento alla c.d. rottamazione delle cartelle esattoriali".

assetto e apportare eventuali modifiche o integrazioni, con particolare riguardo alla ripartizione delle competenze tra le aree metropolitane e le direzioni regionali nel cui ambito territoriale le prime sono andate ad inserirsi.

Entrambe le tipologie di struttura, infatti, hanno la responsabilità complessiva della gestione e rispondono dei risultati conseguiti derivanti dall'impiego delle risorse loro assegnate nei rispettivi territori di competenza. Si è reso, pertanto, necessario, da parte dell'amministrazione, definire nel dettaglio l'articolazione, gli ambiti territoriali di azione e le modalità di coordinamento delle nuove strutture con le direzioni regionali, per evitare duplicazioni e sovrapposizioni.

Anche in questo caso - come riferito per l'assetto delle strutture centrali - il breve tempo trascorso dall'inizio della sperimentazione, per lo più impiegato a definire l'organizzazione interna e ad assegnare competenze e risorse alle nuove strutture, non consente di valutare le ricadute in termini di efficacia ed efficienza, atteso che le direzioni di coordinamento metropolitane sono state appositamente istituite e vanno ad inserirsi in contesti che, a diverso titolo, presentano peculiari criticità.

La capillarità della presenza dell'Istituto sul territorio - giustificata dalla funzione svolta come ente erogatore di servizi diretti a cittadini ed imprese che richiede, pertanto, "vicinanza" alla propria utenza - si concretizza in oltre trecento agenzie e altrettanti Punti cliente e Punti Inps.

Nel corso del 2016 è proseguita l'attività di razionalizzazione della rete territoriale, con il duplice obiettivo di minimizzare i costi - ottimizzando gli spazi utilizzati, anche in relazione al numero di unità lavorative impiegate, riducendo i canoni di locazione e migliorando i costi di gestione - e, al tempo stesso, di ricercare ampie sinergie con le amministrazioni locali al fine di mantenere una presenza il più possibile diffusa sull'intero territorio nazionale.

Dall'inizio del 2016 e fino a tutto il mese di aprile 2017 i piani operativi adottati dalle singole direzioni regionali - nell'ambito del più ampio piano di razionalizzazione logistica - hanno condotto alla chiusura di ventisette agenzie territoriali.

Va tuttavia sottolineato come, nella maggior parte dei casi, le agenzie oggetto di razionalizzazione siano state trasformate in Punti Inps (nel numero di venti), ossia strutture più snelle - presidiate da un numero ridotto di dipendenti e aperte solo alcuni giorni a settimana - in grado, comunque, di garantire agli utenti una gamma di servizi predefiniti a fronte di minori spese di funzionamento a carico dell'ente, considerato che nella quasi totalità sono ospitati in locali affidati all'Istituto in comodato dalle amministrazioni locali.

La razionalizzazione, pertanto, non sembra essersi tradotta, almeno fino ad ora, in un arretramento della presenza dell'Istituto sul territorio, e si configura, piuttosto, come necessità

dettata dall'esigenza di riduzione dei costi di funzionamento e dal limite rappresentato dalla costante riduzione di risorse umane che non consente più di garantire il presidio di tutti i servizi erogati dalle agenzie.

Resta da aggiungere come, con determinazione presidenziale del luglio 2017, l'Istituto abbia modificato i propri principali atti organizzativi (regolamento di organizzazione e ordinamento delle funzioni centrali e territoriali) nella parte relativa agli ambiti di autonomia tecnico professionale delle funzioni di coordinamento delle attività dei vari rami professionali che restano devolute ai singoli coordinatori, con connessa responsabilità del relativo ufficio. Quanto sopra in sostanziale coerenza con l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato - in sede giurisdizionale - con riferimento specifico al settore legale²¹.

3.2 Alla complessità dell'assetto strutturale dell'Istituto contribuiscono oltre alle ricordate strutture territoriali, le gestioni, fondi e casse dotate di una propria autonomia economico-patrimoniale i cui risultati rifluiscono nella gestione finanziaria e patrimoniale dell'Istituto, che resta unica così come espressamente disposto dall'art. 20, c. 1, della l. n. 88/1989.

Si tratta, allo stato, di quarantacinque entità che nascono da una normativa stratificata che, dapprima riordinata dalla legge appena citata, ha subito modifiche non di secondario rilievo sia da parte del d.lgs. n. 479/1994, sia in conseguenza di una serie di successive disposizioni normative che hanno istituito nuovi fondi e gestioni disciplinandone finalità, assetto economico patrimoniale e struttura giuridica.

All'uopo è da considerare, con riguardo a tale ultimo aspetto, che la maggior parte di gestioni, fondi e casse sono amministrati da comitati (nel numero di trentuno) le cui competenze sono stabilite dalla legge secondo uno schema tendenzialmente unitario che afferisce, in sintesi estrema, sia alla gestione caratteristica - ivi compresa la vigilanza sull'erogazione delle prestazioni, sull'affluenza dei contributi e sui ricorsi a questi ultimi relativi - sia alla gestione contabile.

Schema solo tendenzialmente unitario in quanto, in materia di prestazioni, ben più pregnanti sono le competenze attribuite dalla legge ai fondi di solidarietà che erogano prestazioni non coperte da trattamenti di integrazione salariale - da ultimo riordinati dal d.lgs. n. 148/2015 - dovendo i rispettivi comitati amministratori altresì deliberare, nella generalità dei casi, in ordine alla concessione degli interventi e dei trattamenti e non soltanto, come nel caso delle altre

²¹ C.d.S., sentenze n. 5447 e n. 5448 del 23 dicembre 2016.

gestioni, fondi o casse, deliberare sulle modalità di erogazione delle prestazioni e di riscossione dei contributi.

E' sempre la norma primaria a disciplinare la formazione dei comitati che, costituiti con decreto del Ministro del lavoro, sono generalmente composti da dieci membri espressione delle parti sociali, in modo da garantirne l'adeguata rappresentatività, nonché da un rappresentante ciascuno del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia.

Al riguardo, può ribadirsi l'opportunità di verificare - anche alla luce delle iniziative parlamentari testé ricordate (che pur prevedono - attraverso lo strumento della delega al Governo - la ridefinizione di ordinamento, composizione e compiti, limitatamente, però, agli organismi regionali e provinciali dell'Inps) la perdurante validità di un modello gestionale particolarmente complesso che vede, non soltanto e non tanto, un numero di soggetti coinvolti nei comitati di amministrazione particolarmente numeroso, ma soprattutto l'esercizio di competenze sostanzialmente univoche che ben potrebbero essere oggetto di semplificazione attraverso accorpamenti per settori di riferimento, razionalizzando in tal modo anche l'attività dei comitati di amministrazione.

Opera di semplificazione che, si ritiene, potrebbe avere riflessi positivi sulla stessa funzionalità dell'Istituto su cui, nella sostanza, ricade la gestione delle complessità in parola e che appare tanto più necessario alla luce di problematiche interpretative che sono venute a concretizzarsi con il succedersi delle norme in materia di organizzazione dell'Inps e per i riflessi che esse hanno determinato sulle gestioni unitariamente amministrate.

Ancorché, infatti, ai comitati amministratori di gestioni, fondi e casse disciplinati dalla l. n. 88/1989 fosse riconosciuta la competenza a predisporre i relativi bilanci preventivo e consuntivo, l'Inps ha ritenuto vedersi demandata questa attività, in relazione a quanto previsto dal d.lgs. n. 479/1994 che ha attribuito al consiglio di amministrazione (oggi, quindi, al presidente che ne ha assunto le funzioni) il compito di predisporre il bilancio preventivo e consuntivo dell'ente ed al Civ quello di approvarlo (prima intestato al consiglio di amministrazione dell'Istituto). Ne è derivato un assetto per il quale i bilanci generali dell'Istituto e i bilanci delle singole gestioni sono predisposti secondo regole procedurali comuni, in ragione delle quali il presidente predispone i documenti di bilancio, il collegio sindacale le relazioni di competenza e il Civ provvede all'approvazione degli stessi.

Resta, però, da considerare come tale indirizzo interpretativo, condivisibile nelle linee generali ed avallato da pareri resi dai Ministeri vigilanti, non abbia trovato coordinamento nelle disposizioni normative emanate successivamente all'entrata in vigore del citato d.lgs. n. 479/1994 istitutive di

gestioni e fondi, che espressamente continuano ad attribuire ai relativi comitati amministratori la competenza a predisporre i bilanci, sulla base dei criteri stabiliti dal Civ. In materia è dunque auspicabile un intervento normativo che rechi chiarezza in un settore tanto delicato quale è il processo di bilancio.

Intervento, che pare tanto più necessario a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 148/2015 istitutivo dei fondi di solidarietà bilaterali, bilaterali alternativi e di adeguamento di quelli preesistenti, nonché del fondo di integrazione salariale. Fondi contraddistinti rispetto alle altre gestioni amministrate dall'Inps da regole proprie sia quanto a configurazione giuridica, sia quanto a regime delle prestazioni che erogano.

3.3 Il nuovo modello di servizio - su cui si basa anche il nuovo disegno dell'assetto organizzativo e funzionale dell'Istituto, soprattutto a livello territoriale - indirizza la domanda di informazione e di servizi di base verso i canali telematici, intermediari e punti di contatto presenti sul territorio che, offrendo agli utenti occasioni qualificate di informazione ed erogazione di servizio immediato, consentono una gestione capillare del territorio, riservando alle sedi l'attività di produzione e consulenza specialistica.

Al riguardo, rimane ancora centrale la tradizionale collaborazione con i principali soggetti attivi nel campo della sicurezza sociale che, negli anni, hanno concorso a migliorare i tempi e la qualità dei servizi, a razionalizzare gli interventi e, in una certa misura, secondo quanto afferma la stessa amministrazione, a contenere costi organizzativi e gestionali, offrendo un apporto qualificato alla diffusione della telematizzazione dei servizi.

In questo ambito, partner privilegiati, in virtù dei poteri di rappresentanza normativamente ad essi riconosciuti, sono gli enti di patronato, progressivamente integrati nei procedimenti amministrativi dell'Istituto, da ultimo con la stipula di un accordo tecnico operativo finalizzato ad implementare la telematizzazione e decertificazione dei procedimenti amministrativi, siglato fin dal 2012, sulla scia di una generale politica di semplificazione che ha investito anche l'ambito previdenziale.

Collaborazione sinergica per l'Istituto è anche quella con i Centri di assistenza fiscale (Caf) - nel ruolo riconosciuto di intermediari del fisco e di soggetti certificatori di diverse attività gestite dall'Istituto - al fine di favorire la corretta percezione delle provvidenze sociali agevolate, come nei casi della verifica delle dichiarazioni reddituali dei pensionati e dei modelli indicatori della situazione economica.

Con tali soggetti l'Istituto ha in essere differenti convenzioni a seconda della tipologia di servizio reso. Sin dal 2015 sono state disciplinate in un unico schema convenzionale le due preesistenti convenzioni relative al servizio di trasmissioni e raccolta delle dichiarazioni della situazione reddituale (modelli Red) e delle dichiarazioni di responsabilità ai fini della corretta erogazione delle prestazioni previdenziali/assistenziali (modelli Icric, Iclav, Acc.As/Ps), da ultimo rinnovato con l'adozione della determinazione presidenziale n. 92 del 7 giugno 2017.

Alla convenzione sopracitata - che comporta una spesa per l'Istituto di poco meno di 41,5 ml - si affianca la convenzione relativa all'attività per la certificazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee), in cui i Caf si pongono quali intermediari nel fornire assistenza agli utenti nella compilazione e nella trasmissione delle dichiarazioni sostitutive uniche (Dsu) al sistema informativo gestito dall'Inps. Questa convenzione, scaduta in data 30 settembre 2016 dopo reiterate proroghe, è stata ridefinita nei suoi contenuti a seguito delle criticità emerse in fase di vigenza del precedente testo convenzionale e adottata con determinazione presidenziale n. 94 del 7 giugno 2017.

Nella definizione dei rapporti con i Caf "pesa", infatti, il disposto dell'art. 8, c. 2, lett. b), del d.l. 6 luglio 2012, n.95 convertito in l. 7 agosto 2012, n. 135, che ha imposto all'Istituto di procedere ad una revisione qualitativa e quantitativa delle attività in convenzione, ai fini del conseguimento di risparmi non inferiori al 20 per cento dei costi sostenuti nel 2011, che si è tradotto, di fatto, in una riduzione dei compensi complessivamente corrisposti agli intermediari per i servizi resi.

La remunerazione dei Caf avviene entro i limiti degli stanziamenti di bilancio annualmente disposti, ponendo il problema della prosecuzione nell'erogazione del servizio nel momento del loro esaurimento, senza dovere porre a carico degli utenti i relativi costi.

La spesa per il 2017 inizialmente prevista in 82 ml, assicura la trasmissione da parte dei Caf di non meno di 5,1 milioni di Dsu, sulla base di un costo medio ponderato pari a 16,07 euro.

Come già sottolineato dalla Corte nel precedente referto, il problema della copertura dei costi del servizio reso dai Caf, in particolare ai fini della certificazione Isee, rimane ancora non risolto, soprattutto in considerazione dell'aumentato numero di prestazioni agevolate che il legislatore ha inteso legare allo strumento in questione ai fini della prova dei mezzi.

Con riferimento al 2017, alla luce del raggiungimento, nella seconda metà di ottobre, del limite fissato dagli stanziamenti di bilancio per la remunerazione del servizio reso dai Caf, l'Inps è parso doversi necessariamente orientare verso un assetto organizzativo volto all'acquisizione delle Dsu (su richiesta dell'utente) da parte degli operatori delle sedi, a ciò appositamente formati.

Tale soluzione, tuttavia, si è palesata (e si palesa) obiettivamente problematica tenuto conto della situazione di grave carenza di personale in cui le sedi dell'Istituto operano, così da comportare la distrazione di un numero consistente di risorse da altre lavorazioni, con gravi ripercussioni in termini di produttività e di rapporti con l'utenza.

L'Istituto, pertanto, ha raggiunto un accordo con la Consulta nazionale dei Caf, per garantire agli utenti la possibilità, fino a fine anno, di rivolgersi agli intermediari per la compilazione delle Dsu, necessarie per il rilascio delle attestazioni Isee. Ciò è stato possibile sulla scorta di risorse aggiuntive, quantificate in 4 ml, reperite grazie ai risparmi di gestione realizzati sul servizio di compilazione dei modelli Red, anche esso svolto dai Caf.

A fronte di queste risorse aggiuntive i Caf hanno convenuto (differentemente da quanto previsto nella convenzione iniziale) di assumere a proprio carico gli eventuali oneri aggiuntivi per lo svolgimento del servizio Isee, per la parte eccedente lo stanziamento complessivo di 86 ml.

Per il secondo anno consecutivo si è, quindi, optato per una soluzione di natura transitoria, mentre risulta non ancora ben definito l'indirizzo che l'Istituto intenderà seguire a partire già dal 2018.

Si tratta, quindi, di operare, con sollecitudine, scelte di natura strategica che vadano nella direzione dell'efficienza e dell'economicità e che, ove orientate alla reinternalizzazione dei servizi in parola, si muovano, pur con gradualità (tenuto conto dei profili problematici di cui sopra è cenno), secondo un percorso strategico ben definito. Può aggiungersi, al riguardo, come da una stima fatta dello stesso Istituto, l'ente sarebbe in grado di soddisfare una domanda stimata di sei milioni di Dsu, sostenendo un costo di circa 70 ml - sicuramente inferiore a quello attualmente necessario per remunerare i Caf – peraltro solo nel caso di assunzione di 1.400 dipendenti.

Un concreto ausilio alla soluzione dei profili appena cennati, potrebbe scaturire dalla previsione - contenuta nell'articolo 10 del d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 relativa all'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà denominata Reddito di inclusione (Rei) - di fornire agli utenti una Dsu precompilata, come già avviene per il modello 730, che contribuirebbe a far diminuire la spesa complessiva sostenuta dall'Istituto. La semplificazione delle procedure di acquisizione e rilascio che ne conseguirebbe, non solo si tradurrebbe in una diminuzione del costo unitario sostenuto dagli intermediari e di conseguenza da Inps, ma potrebbe incentivare i cittadini a fruire autonomamente della procedura informatica messa a disposizione dall'Istituto senza dover ricorrere ai Caf.²²

²² Una soluzione, pur di natura transitoria, al problema degli oneri sostenuti da Inps per i servizi resi dai Caf è da rinvenire nella legge di Bilancio 2018 che all'art. 1, c. 198 dispone, per il 2018, il trasferimento all'Inps da parte del Ministero del lavoro, di risorse

Allo stato, infatti, il ricorso al Caf da parte dei cittadini, per la compilazione e la trasmissione della Dsu, pur confermandosi quale uno soltanto dei canali previsti dalla normativa attualmente in vigore, rappresenta quello pressoché totalitario.

La tabella 4 riepiloga la spesa sostenuta dall'Inps per le convenzioni in essere con i Caf, riferita al triennio 2015-2017.

Tabella 4 - Spesa convenzioni con i Caf.

	2015		2016		2017
	Previsioni	Impegni	Previsioni	Impegni	Previsioni
ISEE	76.000.000	76.000.000	87.000.000*	87.000.000	86.000.000**
RED-ICRIC, ICLAV, ACC.AS/PS	42.500.000	38.385.464	42.500.000	42.500.000	42.500.000
Totale	118.500.000	114.385.464	129.500.000	129.500.000	124.500.000

* Incluso l'aumento di 11 ml di euro previsti per la copertura del servizio fino al 31.12.2016.

** Importo iscritto in sede di assestamento al bilancio preventivo 2017.

Fonte: Inps - Bilanci preventivi per gli anni 2015, 2016 e 2017 e rendiconti 2015 e 2016.

Oltre a quelle con i Patronati e i Caf, l'Istituto ha all'attivo numerose collaborazioni con pubbliche amministrazioni, professionisti e soggetti privati per un totale di settecentocinquanta. Di queste, seicentoseptantotto riguardano l'ambito locale e coinvolgono principalmente i comuni. Si tratta, sovente, di convenzioni quadro che, attivate in virtù di uno schema unico, vengono poi replicate e sottoscritte, tanto a livello centrale che locale, con soggetti diversi per la medesima finalità. Tra le più significative, un riferimento è da riservare alla convenzione sulla fruibilità dei dati contenuti negli archivi dell'Inps da parte delle altre pubbliche amministrazioni, quella con le Casse previdenziali private per l'accesso al Casellario dei lavoratori attivi gestito da Inps, la sinergia per l'attivazione dei Punti cliente di servizio - ovvero sportelli virtuali istituiti presso altre amministrazioni - presso i quali il cittadino può accedere a servizi Inps predefiniti. Di non secondaria importanza la convenzione con le regioni per l'accentramento delle attività relative al primo accertamento sanitario in materia di invalidità civile e, sempre con le regioni, quella per l'erogazione di un beneficio integrativo del Sia (Sostegno all'inclusione attiva).

Delle convenzioni attive, ben trentatré riguardano la fornitura da parte dell'Inps di servizi a titolo oneroso, in considerazione della capacità operativa dell'Istituto connessa all'effettuazione

pari a 20 ml. Ciò in previsione di un incremento dei volumi di dichiarazioni sostitutive uniche ai fini della richiesta dell'Isce anche connessi all'attuazione del Rei. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo sociale occupazione e formazione.

di eventuali controlli sulle proprie banche dati e della sua presenza capillare sul territorio, come nel caso di pagamenti per conto di altre pubbliche amministrazioni.

Vi sono poi in essere collaborazioni onerose per l'Inps che attengono attività svolte da altri soggetti per conto dell'ente. Tra queste, quella con i comuni per il servizio di notifica degli avvisi di addebito da parte dei messi comunali e quella con l'Agenzia delle entrate per il pagamento mediante modello F24 dei contributi di spettanza dell'Inps.

Oltre all'Agenzia delle entrate si segnalano, tra i principali partner istituzionali, l'Inail, il Ministero dell'interno e gli enti e le casse previdenziali private.

In sostanza si tratta di accordi che ampliano la platea dei soggetti coinvolti e le modalità procedurali per l'erogazione degli interventi istituzionali, privilegiando il collegamento telematico, quale strumento diretto per supportare i servizi e i rapporti con l'utenza, in ottica di aumentare l'efficienza, alleggerire le attività di sportello e riallocare le risorse umane su attività a più elevato valore aggiunto.

4 - IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

4.1 Il sistema dei controlli interni nell'Inps è stato, negli ultimi anni, oggetto di rivisitazione, in parallelo con l'evoluzione di un quadro normativo inteso a perfezionare gli strumenti a disposizione di ogni singola amministrazione pubblica ed a coordinare l'attività dei soggetti cui, ai diversi livelli, è affidata la responsabilità di verificare la regolarità amministrativa e contabile della gestione, il buon andamento dell'azione amministrativa, il funzionamento del sistema medesimo nel suo complesso.

Rientrano nell'architettura dei controlli anche le attività dirette alla prevenzione della corruzione e ad assicurare la trasparenza dell'agire della pubblica amministrazione. Si tratta in buona sostanza dei principi rinvenibili nei dd.lgs. 30 luglio 1999, n. 286 e 27 ottobre 2009, n. 150, nella l. 6 novembre 2012, n. 190 e nel d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

In relazione a questi stessi principi ed alle modifiche di recente intervenute nella materia dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) appare necessaria una revisione complessiva e sistematica della normativa interna dell'Istituto e, in particolare, del regolamento di amministrazione e contabilità (Rac) risalente nel suo impianto generale al 2005, che tenga conto di un quadro normativo primario profondamente mutato. Revisione che, con riguardo alle scritture di bilancio, dovrà tenere altresì in considerazione i principi di cui al d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91 in materia di armonizzazione dei bilanci degli enti pubblici e, ove nel frattempo intervenute, delle nuove disposizioni sulla contabilità dei medesimi enti, destinate a sostituire quelle contenute nel d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97.

Il sistema dei controlli all'interno dell'Inps si realizza attraverso un assetto organizzativo che - a prescindere dai compiti devoluti dalla legge al Collegio sindacale - intesta alla direzione centrale Pianificazione e controllo di gestione le attività di controllo sull'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

All'Organismo indipendente di valutazione (Oiv) sono devoluti i compiti di monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni e di controllo strategico, nonché di proporre al presidente la valutazione annuale del direttore generale, sulla base del sistema di misurazione della *performance*.

Un ruolo trasversale è, poi, affidato alla direzione centrale *Audit*, che assicura il presidio di tutti i processi dell'Istituto e il monitoraggio in funzione delle aree di rischio, verifica la funzionalità del sistema di prevenzione delle frodi aziendali e provvede all'individuazione di eventuali carenze del sistema di controllo.

L'attività ispettiva, infine, si sostanzia in un controllo di regolarità amministrativa, al fine di garantire i requisiti di conformità dell'azione amministrativa alla normativa e in particolare il controllo interno ai processi produttivi, effettuando verifiche e inchieste nelle strutture centrali e periferiche, nonché attivando interventi per la normalizzazione delle situazioni e per la sanzione dei comportamenti.

Come già precisato nella relazione relativa all'esercizio 2015, nel nuovo regolamento di organizzazione dell'Istituto le funzioni di controllo sono previste in due distinti titoli, l'uno di disciplina dei controlli interni, l'altro dell'Organismo indipendente di valutazione.

In quest'ambito è specificata l'ulteriore funzione finalizzata a "prevenire i rischi aziendali" che non può che sostanziarsi nei compiti di *auditing* interno, anticorruzione, trasparenza dell'agire amministrativo.

4.2 Il controllo di gestione in Inps è svolto dalla direzione Pianificazione e controllo di gestione, attraverso il monitoraggio dell'adeguatezza della gestione e l'individuazione delle criticità emerse, ma non ancora risolte, e delle eventuali misure correttive. Attività svolta attraverso un articolato sistema di controllo dei fenomeni connessi alla produzione delle strutture territoriali e alle attività di quelle centrali, i cui risultati sono esposti nelle verifiche trimestrali - con particolare attenzione al riscontro di efficienza, efficacia ed economicità nell'equilibrio raggiunto tra obiettivi programmati e risorse impiegate, nell'indagine sulle cause di possibili disallineamenti ed alla valutazione degli effetti generati dalle azioni correttive introdotte in corso d'opera - corredati da specifici *focus* di approfondimento, sviluppati in collaborazione con le direzioni di prodotto responsabili per competenza. In particolare, l'attenzione si concentra su pensioni e previdenza, posizione assicurativa, invalidità civile, credito e *welfare*, prestazioni a sostegno del reddito, soggetto contribuente, area legale, area medico legale, vigilanza, risorse umane.

Al riguardo, il Consiglio di indirizzo e vigilanza ha recentemente sottolineato come occorra prevedere la rimodulazione coerente degli obiettivi e dei relativi indicatori, ferma restando l'adozione dei necessari interventi finalizzati al continuo miglioramento dei servizi erogati all'utenza - caratterizzati da parametri di qualità legati alla soddisfazione e dalla riduzione dei tempi di risposta - stante la presenza di "indicatori di qualità negativi", attribuibile anche alla consistente riduzione del personale²³.

²³ Civ, *Relazione programmatica 2018-2020*, 9 maggio 2017. È, comunque, da rilevare come l'amministrazione, con determinazione presidenziale del 22 novembre 2017, n. 170, abbia modificato e/o integrato gli obiettivi delle direzioni territoriali e centrali di cui al piano della *performance* 2017-2019, in sostanziale coerenza con quanto osservato dal Civ.

La direzione Pianificazione cura, inoltre, la gestione del processo di programmazione e budget, avviato, per il 2016, attraverso specifica circolare, le cui disposizioni hanno interessato tutte le strutture territoriali dell'Istituto, le direzioni centrali e le strutture di progetto, i coordinamenti generali professionali e gli uffici di supporto agli organi. Cura, infine, anche lo sviluppo del sistema di misurazione della *performance* organizzativa, proponendo al direttore generale i criteri per la valutazione dei relativi risultati.

4.3 I risultati dell'attività della direzione Pianificazione e controllo di gestione costituiscono il riferimento per l'attività di controllo strategico svolta dall'Oiv. Le attività di verifica dell'organismo si svolgono, infatti, attraverso l'analisi dei documenti predisposti dall'amministrazione relativi ai processi attivati per il raggiungimento degli obiettivi e attraverso l'analisi di elementi informativi desunti dal sistema di controllo di gestione, oltreché attraverso gli incontri con la dirigenza generale.

Con riferimento all'esercizio 2016, l'Oiv - oltre ad aver condotto un'indagine conoscitiva sulla corrispondenza del processo di programmazione e degli obiettivi agli indirizzi strategici del Civ per il triennio 2015-2017, di cui si è detto in altra parte della relazione - ha redatto un report sull'attuazione degli indirizzi strategici, pubblicato a maggio 2017²⁴.

Nelle linee generali, può dirsi che l'Oiv, in sede di esame delle linee guida gestionali del presidente, ha posto in evidenza come risulti difficile trovare un'immediata corrispondenza tra indirizzi gestionali e linee di indirizzo strategico, quali individuate dal Civ.

Ciò in ragione, principalmente, dell'assenza di adeguati documenti di monitoraggio, che - in uno con una confusa rappresentazione dei documenti posti in essere a valle della relazione programmatica - renderebbero problematica la possibilità stessa di comprendere appieno la coerenza delle linee guida gestionali del presidente e degli stessi obiettivi affidati alla dirigenza con gli indirizzi strategici in parola. A ciò si aggiunge come, sempre a giudizio del citato organismo, alcune linee di indirizzo del Civ non sarebbero state oggetto di specifica programmazione operativa.

E' comunque da rilevare come lo stesso Oiv, in sede di successiva indagine sulla coerenza tra gli obiettivi del Piano della *performance* e della Relazione programmatica 2017-2019, abbia rilevato

²⁴ Oiv, *Report sull'attuazione degli indirizzi strategici al 31 dicembre 2016, maggio 2017*.

la sostanziale concordanza dei programmi operativi per il 2017 con gli indirizzi strategici del Civ²⁵.

Quanto al funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni²⁶, la relazione annuale dell'Oiv evidenzia nel 2016, tra l'altro, la costante difficoltà di monitorare in modo incisivo l'attuazione degli obiettivi annuali e il livello di realizzazione di quelli pluriennali, anche in ragione di processi di programmazione e budget non in linea con la tempistica prevista dal Rac e dal d.lgs. n. 150/2009.

In tal senso è rilevato come il Piano della *performance* 2016-2018 - quale documento di sintesi in grado di individuare obiettivi, indicatori e *target* per il 2016 - sia stato approvato soltanto a fine maggio, ritardando l'assegnazione degli obiettivi ai centri di responsabilità, con ricadute sulle attività di monitoraggio, sulla eventuale riprogrammazione degli obiettivi e sulla misurazione della *performance* realizzata.

Quanto agli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità valorizzati nel Piano, l'Oiv ribadisce la necessità di utilizzare strumenti, non soltanto collegati alla produttività, ma, ad esempio, in grado di rappresentare il livello di realizzazione degli obiettivi per fasi temporali e le risorse impiegate per perseguirli, a livello sia annuale che pluriennale.

Rileva, comunque, l'Oiv come, nel cennato Piano della *performance* 2016-2018, risultino per la prima volta inseriti alcuni elementi di valutazione distinti per dirigenti, professionisti, medici e personale non dirigente, nonostante il Sistema di misurazione e valutazione sia ancora carente nella parte relativa alla valutazione individuale e di risultato del personale.

Quanto ai sistemi informativi della trasparenza di Inps, l'Oiv ha monitorato l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale e ha riscontrato come nel corso dell'anno (2016) la sezione sia stata ulteriormente implementata nei contenuti e nella facilità di accesso, in modo da renderla sempre più rispondente alle prescrizioni normative e alle indicazioni dell'Anac²⁷.

Sempre in tema di trasparenza, è da rilevare come l'amministrazione abbia adempiuto agli obblighi di cui all'art. 31, d.lgs. n. 33/2013 anche attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale della Relazione al Parlamento della Corte dei conti sulla gestione finanziaria dell'Istituto.

²⁵ Oiv, *Indagine conoscitiva sulla coerenza tra gli obiettivi del Piano della performance 2017-2019 e gli obiettivi strategici del Civ (Relazione programmatica 2017-2019) per l'anno 2017*, giugno 2017.

²⁶ Oiv, *Relazione sullo stato di realizzazione e sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni*, aprile 2017.

²⁷ Delibera n. 1310 del 28 dicembre 2016, "Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. n. 97/2016".

4.4 La direzione centrale Audit è stata configurata, fin dalla sua istituzione (a fine 2005) come funzione indipendente ed obiettiva di *assurance* e consulenza, per migliorare efficacia ed efficienza dell'organizzazione, attraverso un percorso indirizzato a valutare e migliorare i processi di controllo, di gestione dei rischi e di *corporate governance*.

Più in particolare, alla struttura è stato affidato il presidio di tutti i processi dell'Istituto, attraverso l'analisi della regolarità dell'iter procedurale, del prodotto finale e la rispondenza dei processi stessi ai modelli organizzativi individuati; il monitoraggio delle attività in funzione delle aree di rischio; la verifica della funzionalità dei sistemi di prevenzione delle frodi.

Nel nuovo ordinamento dei servizi dell'Istituto la direzione centrale Trasparenza, audit e anticorruzione conserva le precedenti funzioni e, sostanzialmente, vede sviluppati gli strumenti di prevenzione e contrasto alle frodi (anche telematiche), divenendo punto di riferimento per i rapporti con l'autorità giudiziaria.

Tra le attività di maggior rilievo svolte dalla direzione centrale nel 2016, un cenno è da riservare alla realizzazione del sistema antifrode, che ha visto la piena operatività del *software* di gestione e di archiviazione delle segnalazioni di frode, in parallelo all'implementazione del sistema di *risk management* attraverso l'inclusione nei manuali dei rischi di processi precedentemente non previsti, riferiti in particolare alla gestione pubblica e alla verifica dei requisiti per l'erogazione di alcune prestazioni.

Assumono, inoltre, rilievo gli interventi in materia di gestione del credito (iscrizione delle aziende, dilazioni amministrative, sospensioni su cartella), di erogazione di prestazioni (ricostituzioni documentali, ricongiunzioni ex art. 2, l. 7 febbraio 1979, n. 29, riscatti, nonché, con riferimento alla gestione pubblica, *master*, prestiti pluriennali e *Home care premium*, pensioni di privilegio, pensioni di inabilità e mutui ipotecari edilizi) e di invalidità civile (accertamento tecnico preventivo).

Oltre a specifiche attività di carattere ispettivo effettuate su richiesta del presidente o del direttore generale e alla cooperazione con la Guardia di Finanza - in attuazione del protocollo d'intesa siglato nel 2014, allo scopo di consolidare l'azione di contrasto all'evasione contributiva ed alle frodi riguardo ai pagamenti previdenziali ed assistenziali - la direzione ha completato l'attività di audit sull'applicazione del modello di organizzazione dell'Istituto ed ha effettuato controlli di regolarità sui processi di servizio in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro e sulle missioni degli ispettori di vigilanza.

Il direttore centrale audit riveste anche la funzione di Responsabile della prevenzione della corruzione e, dalla fine del 2015, anche della trasparenza.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptcp per il 2016-2018 - con allegato il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità - approvato dal Civ con deliberazione n. 3 dell'8 marzo 2016) è stato predisposto attraverso un'attività di aggiornamento ed integrazione del precedente documento con riferimento alle iniziative assunte nel corso del 2015 ed a quelle pianificate per il triennio di riferimento, delineando la strategia anticorruzione dell'Istituto, esplicitando le misure di prevenzione della corruzione e le relative disposizioni applicative interne, nonché le modalità di attuazione del sistema di "gestione del rischio" e gli esiti conseguiti.

Il Ptcp per il 2017-2019, redatto secondo la medesima impostazione e aggiornato in conformità al nuovo assetto dell'Istituto, è stato approvato in via definitiva dal Civ a fine ottobre 2017, dopo essere stato rinviato al presidente per adeguamenti con riguardo, in particolare, alla mappatura delle attività a più elevato rischio di corruzione.

Nei primi mesi del 2017, il presidente, in sostanziale intesa con il Civ, ha nominato Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza il neo direttore centrale audit, trasparenza e anticorruzione.

4.5 Ancora nel 2016, la verifica interna della regolarità degli atti e dell'iter procedurale, l'evidenziazione dei fatti lesivi, l'attivazione degli interventi per la normalizzazione delle situazioni e per la sanzione dei comportamenti è stata svolta dall'apposita direzione centrale Ispettorato.

La struttura aveva recuperato una propria "autonomia" nel 2014, dal momento che dal 2008 al 2013 la funzione era inserita in parte nella direzione Ispettorato centrale e sistemi di auditing (controlli sugli uffici centrali), e in parte in un'area dirigenziale della Direzione risorse umane (controlli sugli uffici periferici).

Il regime organizzativo delle competenze ispettive è stato oggetto di nuova revisione nell'ordinamento dei servizi approvato con la determinazione presidenziale del 2016, che le ricolloca all'interno di una più ampia struttura di livello dirigenziale generale (la direzione centrale Risorse umane), con prevalenti compiti gestionali del personale, e le assegna ad una unità organizzativa di seconda fascia, rischiando così di indebolirne l'autonomo esercizio.

Di talché ritorna attuale quanto osservato dalla Corte dei conti circa l'anomala collocazione in una stessa direzione delle funzioni antinomiche di controllante e di controllato e sulla conformità di un tale assetto ai principi generali della revisione aziendale, che richiedono il requisito della indipendenza, quantomeno di tipo "formale", quale connotazione essenziale della funzione ispettiva.

Nel 2016, in attuazione dei compiti di verifica della regolarità amministrativa e contabile, è da segnalare la gestione di quarantanove inchieste, finalizzate all'accertamento di fatti o comportamenti lesivi per l'amministrazione, all'individuazione di danni e all'acquisizione di prove concernenti la eventuale responsabilità disciplinare, civile, penale o amministrativa dei dipendenti. Al riguardo, meritano menzione le inchieste in tema di rendite vitalizie, riscatti, ricongiunzioni e appalti regionali per l'acquisizione di beni, servizi e lavori, oltre alle attività svolte in raccordo con la direzione Audit (sulle reiterate proroghe dell'affidamento del servizio in global-service e sui verbali ispettivi sull'annullamento dei rapporti di lavoro in agricoltura).

La direzione in parola ha, inoltre, provveduto a trattare centotrentadue esposti, che hanno riguardato presunte irregolarità rilevate nei comportamenti di dipendenti, nonché negli atti amministrativi e nei servizi erogati dall'Istituto. E' da aggiungere come, in molti casi, agli esposti siano conseguite indagini rivelatesi fondate.

5 - LE RISORSE UMANE

5.1 La consistenza del personale in servizio presso l'Istituto al 31 dicembre 2016 risulta pari a 28.356 unità, a fronte di una dotazione organica di 29.999 posti, quale fissata nel 2014 a seguito del processo di incorporazione di Inpdap ed Enpals e rimasta invariata fino a marzo del 2017.

La tabella 5 - che mette a confronto i due valori nell'ultimo decennio - mostra la progressiva contrazione del numero delle unità di personale in servizio (-9 per cento tra il 2007 e il 2016) in larga parte conseguente a tagli lineari e a una politica del *turn over* stabiliti per legge e non connessa, dunque, ad una analisi dei fabbisogni effettivi²⁸.

Tabella 5 - Dotazione organica e consistenza personale 2007-2016.

Anno	Dotazione organica	Consistenza	% copertura
2007	34.914	31.172	-10,7
2008	32.074	29.498	-8,0
2009	32.074	28.250	-11,9
2010	29.262	27.640	-5,5
2011	29.262	26.707	-8,7
2012	29.262	25.842	-11,7
2013	29.987	31.943	6,5
2014	29.999	30.838	2,8
2015	29.999	28.921	-3,6
2016	29.999	28.356	-5,5

Fonte: Corte dei conti, elaborazione da conto annuale 2007-2016

Al 31 dicembre 2016, la dotazione organica è costituita da 512 dirigenti, di cui 48 di prima fascia e 464 di seconda, da 1.008 unità tra medici, professionisti (legali, tecnico edilizi e statistico attuariali, un consulente informatico) e insegnanti, da 28.479 unità appartenenti alle aree professionali A-B-C.

I dipendenti in servizio contano 495 dirigenti - 45 di prima fascia e 450 di seconda - 986 medici, professionisti e insegnanti, 26.875 unità appartenenti alle aree professionali.

La dotazione organica dell'Inps, approvata nel 2017 dal Ministero del lavoro, resta stabilita in 48 posti di funzione dirigenziale di prima fascia e 464 di seconda; 996 medici e professionisti e 12 insegnanti²⁹.

²⁸ L'incremento delle unità di personale che contraddistingue gli esercizi 2013 e 2014 è da ricondurre al percorso di incorporazione in Inps di Inpdap ed Enpals.

²⁹ Decreto del Ministero del lavoro, di concerto con la Presidenza del Consiglio dei ministri -Dipartimento della Funzione pubblica e con il Ministero dell'economia in data 29 marzo 2017, adottato ai sensi dell'art 53, c.3, dpr n. 639/1970.

Le aree professionali registrano complessivamente 28.423 unità (22.118 di area C, 5.360 di area B, 945 di area A) con un incremento, quindi, di 354 funzionari di livello C e una diminuzione nelle aree B (-333) e A (-77).

La nuova dotazione organica, raffrontata alla precedente e alla consistenza del personale in servizio al 31 dicembre 2016, è rappresentata nella tabella 6.

Tabella 6 - Dotazione organica e consistenza personale al 31.12.2016.

	dotazione 2014	dotazione 2017	variazione 2014/2017	consistenza 31.12.2016	consistenza% 31.12.2016/dotazione 2017
Dirigenti I fascia	48	48	-	45	-6,3
Dirigenti II fascia	464	464	-	450	-3,0
Totale dirigenza	512	512	-	495	-3,3
Medici	539	539	-	516	-4,3
Legali	324	324	-	317	-2,2
Altri professionisti	133	133	-	133	-
Insegnanti	12	12	-	20	6,7
Medici, professionisti e insegnanti	1.008	1.008	-	986	-2,2
Area C	21.764	22.118	354	20.733	-6,3
Area B	5.693	5.360	-333	5.194	-3,1
Area A	1.022	945	-77	948	0,3
Aree A-B-C	28.479	28.423	-56	26.875	-5,4
Totale	29.999	29.943	-56	28.356	-5,3

Fonte: Corte dei conti, elaborazione da dotazione organica 2014 e 2017 e da conto annuale 2016

I dati esposti mostrano una scopertura complessiva del 5,3 per cento, in particolare del personale di area C (-6,3 per cento), considerato dalla stessa amministrazione di rilevanza strategica per l'assolvimento dei compiti istituzionali.

Il fabbisogno di personale relativo al triennio 2015-2017³⁰, che tiene conto della consistenza presunta a fine 2017 e delle regole del *turn over*, è stimato essere pari a complessivi 28.539 dipendenti, secondo un piano generale di acquisizione delle risorse che comprende, come già evidenziato in altra parte della relazione, la stabilizzazione di personale delle aree B e C già in comando presso l'Istituto e l'assunzione di 624 unità in area C³¹.

Per queste ultime assunzioni, sono state scorse le graduatorie dei concorsi ancora in vigore ed è stata indetta una selezione per 365 posti, previa istituzione di nuovo profilo di "analista di processo - consulente professionale". Contestualmente all'adozione del relativo bando di concorso,

³⁰ Determinazione presidenziale n. 67 del 15 marzo 2017.

³¹ Il dpcm del 4 aprile 2017 (in GU 30.05.2017) autorizza 683 assunzioni in relazione alle cessazioni 2011, 2012 e 2013. E' da aggiungere come il dpcm 10 ottobre 2017 (in GU 22.11.2017) autorizzi l'Istituto a ulteriori 730 assunzioni di area C in relazione alle cessazioni 2014 e 2015.

il presidente dell'Istituto, nel novembre del 2017 ha adottato il nuovo regolamento delle procedure di reclutamento del personale non dirigente a tempo indeterminato³².

Quanto, in particolare, alla nuova dotazione organica delle aree A, B, C e al relativo fabbisogno per il 2017, i dati relativi sono rappresentati nella tabella 7.

Tabella 7 - Dotazione organica A, B, C e fabbisogno al 31.12.2017.

	dotazione organica 2017	fabbisogno 2017	dotazione organica/fabbisogno 2017
Area C	22.118	20.891	-1.227
Area B	5.360	5.275	-85
Area A	945	923	-22
Totale A-B-C	28.423	27.089	-1.334

Fonte: Corte dei conti, elaborazione da dotazione organica 2017 e fabbisogno 2015-2017

Nella previsione di circa 600 cessazioni dal servizio nel corso del 2017 e delle ricordate assunzioni (già considerate nel fabbisogno complessivo del medesimo anno), viene in evidenza uno scostamento tra dotazione organica e fabbisogno di 1.334 unità, essenzialmente concentrato nell'area C (-1227 unità), tale, secondo l'amministrazione, da poter determinare punte di criticità suscettibili di compromettere la funzionalità dell'Istituto e i livelli di efficienza conseguiti.

Quello appena esposto è, oggettivamente, aspetto di particolare delicatezza, tenuto anche conto del progressivo ampliamento dei compiti dell'Istituto. E' lo stesso Civ del resto a ribadire, nella Relazione Programmatica 2018-2020, la necessità di interventi volti a rafforzare il numero delle risorse umane dell'Istituto e a garantire un adeguato ricambio generazionale, accompagnati da una incisiva azione riorganizzativa e formativa, che consentano di affrontare lo sviluppo e l'aumento delle competenze dell'Istituto³³.

A tale ultimo riguardo, vale ricordare come - proprio al fine di potenziare il raccordo tra la formazione e le scelte strategiche dell'Istituto - il Piano di formazione 2017-2019 abbia come principale obiettivo quello di fornire un sostegno strategico ai cambiamenti organizzativi, procedurali e normativi, con riferimento particolare al *turn over* (utilizzando i criteri della "staffetta generazionale" e della "formazione d'ingresso" per le previste assunzioni) e al

³²A questo riguardo, è da rilevare come il Collegio dei sindaci, con proprio verbale, abbia formulato una serie di rilievi ed osservazioni sia sul regolamento, sia sul bando di concorso. In particolare, quanto al regolamento è, tra l'altro, rilevata la non coerenza con il dpr n. 487/1994 della disposizione relativa alla funzione di preselezione che potrebbe assumere una delle prove di concorso. Con riguardo, invece, al bando di concorso è asserita la non congrua disciplina del "periodo di prova", con specifico invito all'amministrazione a rivederne il contenuto in conformità alla *ratio* dell'istituto in parola, secondo almeno la ricostruzione datane dall'organo di controllo. Perplessità sono, inoltre, manifestate in merito ai requisiti di accesso al concorso, tali - nella valutazione almeno del collegio - da poter ridurre in modo significativo la platea dei potenziali partecipanti.

³³ Civ; *Rapporto di fine consiliatura 2013-2017*.

potenziamento delle competenze del personale informatico, per una progressiva reinternalizzazione della gestione dell'intero processo informatico.

5.2 Nell'assetto organizzativo e gestionale dell'Istituto rimane centrale il tema della dirigenza generale che, per effetto delle incorporazioni da Inpdap ed Enpals del 2013, ha registrato un aumento del 78 per cento - rispetto alla preesistente dotazione organica del solo Inps - ed è rimasta invariata nel successivo percorso di riorganizzazione, gestito dal commissario straordinario *protempore*.

Come già rilevato nella precedente relazione, nell'obiettivo di operare una razionalizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale, il nuovo Ordinamento dei servizi centrali e territoriali dell'Inps ha operato una significativa revisione di funzioni e compiti delle strutture di prima fascia (insieme ad un importante ridimensionamento del numero degli uffici centrali, stabiliti nel numero di quattordici). Nel complesso gli uffici centrali e territoriali, rispetto al precedente assetto, si riducono a trentasei, cui si aggiungono, però, "fino a un massimo di nove" incarichi di consulenza, studio e ricerca (di cui, peraltro, soltanto sei assegnati ad altrettanti dirigenti³⁴).

La nuova dotazione organica conta, dunque, effettivi quarantacinque posti, oltre a due indisponibili ex art. 1, c. 219, l. n. 208/2015 (norma, comunque, abrogata dall'art. 25, c. 4, d.lgs. n. 75 del 25 maggio 2017) e ad uno riservato al dirigente di prima fascia di ruolo nominato direttore generale.

Nel gennaio 2017, il presidente, su conforme proposta del direttore generale, ha conferito quarantuno incarichi di livello dirigenziale generale, di cui trentanove a dirigenti di prima fascia di ruolo in servizio, mentre i restanti due hanno interessato, rispettivamente, un dirigente della seconda fascia e un esperto esterno, nella motivazione del possesso di un elevato profilo statistico economico (risultante in particolare dal percorso professionale e curricolare), particolarmente rilevante in relazione ai compiti istituzionali rimessi al relativo posto funzione³⁵.

Per quanto attiene agli aspetti procedurali afferenti alla nomina dei dirigenti di prima fascia nell'ambito del nuovo assetto organizzativo e funzionale dell'Istituto permangono, comunque, alcuni profili di complessità - legati essenzialmente alla determinazione presidenziale n. 133 del 12

³⁴ Uno dei sei incarichi di consulenza, studio e ricerca è stato assegnato al presidente dell'Oiv, successivamente al decorso dei termini di scadenza del mandato. Al riguardo va precisato come, dalla ridefinizione del quadro normativo nel cui ambito si colloca l'Oiv, sia tra l'altro conseguita la circostanza che i suoi componenti non possano essere nominati tra i dipendenti dell'amministrazione.

³⁵ Su entrambi gli incarichi il Collegio sindacale ha ritenuto di inviare alla competente procura della Corte dei conti la relativa documentazione ravvisando profili di illegittimità nella procedura seguita.

ottobre 2016 e, quindi alla costituzione e all'attività svolta dalla Commissione di esperti - di cui si è detto a commento del capitolo tre di questa relazione.

Può aggiungersi come l'amministrazione abbia stimato, in linea teorica, i potenziali risparmi di spesa conseguenti al nuovo assetto della dirigenza di prima fascia - collegati anche a una redistribuzione delle risorse economiche a favore del territorio, sul quale viene allocato quasi il 60 per cento della spesa complessiva - nel 9,7 per cento circa per l'anno 2017 (per quarantadue dirigenti di prima fascia), sino a giungere al 20,4 per cento dal 2020 (per trentasette unità).

L'amministrazione, infatti, quanto alla differenza tra i posti funzione di prima fascia previsti dall'Ordinamento e quelli della dotazione organica, ha manifestato l'intendimento di procedere entro un periodo di due anni al "riassorbimento" degli incarichi di studio e ricerca in considerazione dei pensionamenti che nel frattempo interverranno e, comunque, all'esito della verifica del funzionamento del nuovo assetto organizzativo, che (come già detto) prevede cinque strutture sperimentali di innovazione strategica.

5.3 Non ha registrato alcuna modifica la dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia, salva la indisponibilità di sei posti di funzione, ai sensi dell'art. 1, c. 219, della l. n. 208 del 2015, successivamente abrogato dall'art. 25, c. 4, d.lgs. n. 75/2017.

Quanto ai profili afferenti all'inquadramento economico dei dirigenti in parola, è da porre in evidenza come il presidente, in attuazione dell'art. 22 del CCNL dell'Area VI per il quadriennio normativo 2006-2009, abbia determinato l'individuazione di quattro fasce di retribuzione, cui associare altrettante funzioni dirigenziali, a decorrere dal 12 ottobre 2015, in considerazione dell'esigenza di una revisione complessiva dei criteri previgenti.

E' da aggiungere come, in via sperimentale e con decorrenza 1° dicembre 2015, sia stato integrato il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* del 2010, in particolare fissando i criteri per la valutazione della *performance* individuale del personale dirigente, di livello generale e non. Con determinazione presidenziale n. 91 del 6 giugno 2017 i criteri per la valutazione della *performance* del personale dirigente sono stati riconsiderati al fine di tener conto dei compiti aggiuntivi attribuiti all'Istituto senza riconoscimento di risorse supplementari.

Anche per i dirigenti di seconda fascia, come per quelli di prima, il percorso di riorganizzazione ha comportato la decadenza degli incarichi e la riassegnazione degli stessi secondo i criteri e le modalità stabiliti con la citata determinazione presidenziale n. 133/2016.

Con decorrenza 1° marzo 2017, il direttore generale ha attribuito gli incarichi dirigenziali, ivi compreso quello conferito ad un dirigente esterno all'amministrazione (nominato ai sensi dell'art.

19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001 e in precedenza assegnato ad uno dei Progetti temporanei soppressi nel nuovo assetto ordinamentale). In quest'ultimo caso l'assegnazione del dirigente medesimo ad una diversa struttura (la direzione centrale Studi e ricerche, ove sono confluite le competenze del detto Progetto temporaneo) è avvenuta in prosecuzione (e per la durata residua) del rapporto di lavoro già instaurato e al di fuori della procedura concorsuale interna, nella implicita motivazione che le attività che costituiscono oggetto dell'incarico "sono sicuramente strategiche e rivestono tuttora assoluta rilevanza per l'Istituto"³⁶. Percorso, quest'ultimo, che è apparso discostarsi dal criterio seguito nella coeva procedura concorsuale relativa all'assegnazione degli incarichi di prima fascia (nell'ambito della quale anche gli incarichi ex 19, c. 6, del decreto n. 165/2001, sono stati considerati decaduti e, quindi, eventualmente attribuibili in esito alla procedura medesima) e da cui sarebbe dovuto conseguire un nuovo scrutinio circa la sussistenza in capo all'interessato dei requisiti di legge. A completamento del quadro delineato, occorre aggiungere come nel mese di dicembre il presidente abbia conferito e assegnato alla medesima direzione Studi e ricerche, con la procedura di cui alla determinazione n. 133/2016, tre ulteriori incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001 nella motivazione dell'assenza di professionalità specifiche nel ruolo dirigenziale dell'Istituto.

5.4 Nel 2016 gli oneri per il personale in attività di servizio ammontano, in termini finanziari di competenza, a 1,699 md (1,720 md nel 2015), con un'incidenza del 59,6 per cento sulle spese di funzionamento correnti obbligatorie, che si attestano su 2,852 md (2,844 md nel 2015).

La tabella 8 espone la spesa relativa alle competenze fisse della retribuzione e gli oneri previdenziali e assistenziali e mostra, rispettivamente, una diminuzione del 2,5 per cento in relazione alla riduzione del numero delle unità in servizio, e un incremento del 6,3 per cento dovuto alla liquidazione di emolumenti arretrati degli anni precedenti.

Quanto al decremento della voce trattamenti accessori, pari nel complesso al 3,5 per cento, è da rilevare come questo andamento sia più contenuto con riguardo al personale dell'area medica (-1,5 per cento), in ragione anche dell'immissione nei ruoli dell'Istituto di trenta medici della Croce rossa italiana, a seguito di procedure di mobilità.

³⁶ In questo senso si esprime il direttore generale dell'Istituto in sede di deduzioni del 24 maggio 2017 alle osservazioni formulate dal Collegio dei sindaci.

Tabella 8 - Oneri per personale in servizio.

	2015	2016	2015/2016 %
Stipendi, assegni fissi e indennità speciali	809.146.645	789.083.118	-2,5
Oneri previdenziali e assistenziali	317.799.198	337.876.886	6,3
Trattamenti accessori³⁷, di cui	485.449.621	468.229.909	-3,5
Dirigenti I fascia	11.088.371	10.750.836	-3,0
Dirigenti II fascia	56.273.156	54.638.777	-2,9
Medici	32.804.159	32.298.975	-1,5
Altri professionisti	19.701.691	19.486.942	-1,1
Aree A-B-C	365.582.244	351.054.379	-4,0

Fonte: Corte dei conti, elaborazione da rendiconto 2015-2016

Alla spesa complessiva concorrono oneri in diminuzione per buoni pasto (-6,6 per cento, da 30 ml a 28 ml), straordinario e turni (-5 per cento, da 16,3 ml a 15,5 ml) e missioni (-11,9 per cento, da 14 ml a 12 ml); restano invece invariate le spese relative al personale in comando da altre amministrazioni (15 ml).

Ancora in tema di trattamento del personale, è da rilevare la variazione di spesa negativa, sia per gli interventi di natura assistenziale e sociale (-10,1 per cento, da 20 ml a 18 ml), che per la concessione dei prestiti (-8,7 per cento, da 108 ml a 99 ml) e mutui edilizi (-6,9 per cento, da 64 ml a 59 ml).

Quanto agli oneri afferenti la formazione, la variazione sui relativi oneri è del 21,6 per cento (da 876.631 a 1.066.095), con un impegno del 27,8 per cento sulle previsioni definitive.

³⁷ Le voci esposte in tabella non comprendono gli onorari di avvocato e le competenze di procuratore, gli incentivi per la progettazione ai professionisti dell'area tecnico edilizia e le posizioni organizzative delle aree professionali, pari nel 2016, rispettivamente a 26.623.799 (sostanzialmente invariati sul 2015), 1.415.525 (+16,8 per cento) e 1.449.557 (+8,8 per cento).

6 - LE CONTRIBUZIONI

6.1 Nell'ambito delle entrate correnti - che nel 2016 risultano pari a 332,392 md, con un incremento di 9,294 md (+2,9 per cento rispetto al 2015) - quelle contributive rappresentano il 66,36 per cento (in valore assoluto 220,560 md).

La tabella 9 espone l'andamento totale, negli ultimi cinque anni delle entrate contributive e ne indica le variazioni percentuali.

Tabella 9 - Andamento entrate contributive anni 2012-2016.

(dati in milioni)

ANNO	2012	2013	2014	2015	2016
Totale Gestione privata	154.278	154.189	155.886	159.866	165.487
Variazione %	2,15	2,29	1,10	2,55	3,52
Totale ex Inpdap	53.798	55.952	55.576	54.921	55.073
Variazione % ex Inpdap		4,00	-0,67	-1,18	0,28
Totale bilancio	208.076	210.141	211.462	214.787	220.560

Fonte: Inps; Bilancio consuntivo 2016

L'importo più rilevante continua ad essere costituito dall'apporto della Gestione lavoratori del settore privato - comprensiva anche di autonomi, parasubordinati, lavoratori iscritti alla gestione ex Enpals, Fondo clero e quote di partecipazione alle singole gestioni - pari a 165,487 md, in aumento rispetto ai 159,866 md del 2015 (+3,52 per cento).

Nell'aggregato sono compresi i contributi delle aziende che operano con il sistema delle denunce Uniemens e delle aziende agricole con riferimento al personale dipendente avente qualifica di operaio, nonché quelli per il Tfr - Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto - pari a 5,972 md nel 2016 e a 5,773 md nel 2015, con un incremento di 0,199 md (+3,5 per cento).

Le entrate contributive della Gestione lavoratori del settore pubblico (ex Inpdap) risultano, nel 2016, pari a 55,073 md, con un aumento di 0,152 md rispetto al 2015.

La tabella 10 mostra l'indice di copertura delle prestazioni istituzionali nel loro complesso da parte delle entrate contributive e dei trasferimenti dello Stato, per il finanziamento delle prestazioni medesime. Espone, altresì, l'indice di copertura delle entrate contributive proprie per Ivs sulla quota parte di prestazioni pensionistiche Ivs, al netto della partecipazione dello Stato.

Indice, quest'ultimo, che evidenzia come le risorse, accertate, del settore produttivo coprono la quasi totalità delle correlate prestazioni, considerate al netto della quota finanziata dallo Stato

per finalità (in senso lato) assistenziale e di sostegno alle gestioni previdenziali, ex art. 37, della l. n. 88/1989.

I dati finanziari esposti nella tabella 10 sono, altresì di interesse, ove raffrontati con i risultati economici e patrimoniali delle gestioni previdenziali, i cui valori negativi (fatta esclusione per la Gestione separata e per la Gestione prestazioni temporanee, quest'ultima, peraltro, in parte finanziata con i trasferimenti dello Stato) scontano, rispettivamente, il "peso" degli oneri di gestione e della svalutazione dei crediti contributivi e, sul versante patrimoniale, del debito nei confronti dello Stato per anticipazioni al disavanzo delle gestioni.

Tabella 10 - Indice di copertura prestazioni istituzionali.

(dati in milioni)

ANNO	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Entrate contributive al netto quota TFR + Trasferimenti da Stato	295.817		303.741		304.323		312.787		321.962	
Prestazioni istituzionali	295.742	100	303.464	100	303.400	100	307.831	102	308.021	105
Entrate contributive IVS al netto quota TFR	178.498		181.443		182.383		185.398		190.781	
Prestazioni pensionistiche IVS *	197.683	90	199.156	91	201.363	91	200.903	92	201.649	94

* Al netto dei trasferimenti dello Stato alla Gias a copertura di oneri pensionistici, ivi compresa quota parte di ciascuna mensilità di pensione.

Fonte: Corte dei conti su dati Bilancio Inps

Sull'andamento in crescita delle entrate contributive nel settore privato, incidono - nel biennio 2015-2016 - le somme per interventi di esonero contributivo per nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato (si tratta delle misure previste dai commi da 118 a 124, dell'art. 1, della legge di stabilità 2015 e dalle disposizioni del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 e - per l'anno 2016 - dall'art. 1, commi 178 e segg. della l. n. 208/2015).

L'importo impegnato in bilancio per gli interventi di esonero - non finanziato da risorse proprie dell'Istituto - è pari a 6,352 md per l'esonero triennale³⁸ e 0,415 md per quello biennale³⁹, con un corrispondente trasferimento da parte dello Stato di 2,318 md per i primi e la copertura totale per secondi.

³⁸ Si tratta dell'esonero contributivo per le nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2015 ai sensi dell'articolo unico, commi 118 e seguenti, della l. n. 190/2014. La misura dell'esonero è pari all'ammontare dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi Inail, nel limite massimo di un importo pari a euro 8.060,00 su base annua.

³⁹ Il riferimento è all'esonero dal versamento del 40 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, in relazione alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, ai sensi dell'art. 1, commi 178 e seguenti, della l. n. 208/2015. L'esonero consiste nella misura del 40 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro e non può comunque essere superiore alla misura massima di 3.250,00 euro su base annua.

Ne derivano residui attivi di 4,034 md per l'anno 2016 al quale si aggiungono 0,336 md riferiti all'anno 2015 per un totale 4,370 md, iscritti in bilancio quale credito vantato verso lo Stato a copertura degli oneri derivanti dall'esonero del versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro.

Tenuto conto delle poste derivanti dall'esonero - imputate nel bilancio dell'Istituto alle entrate di natura contributiva - si registra, nel confronto tra il 2015 e il 2016, una variazione in aumento dei contributi dell'intero comparto dei lavoratori privati di 5,621 md.

Dal lato meramente contabile, l'incremento di questa voce di entrata, ove determinato al netto dell'apporto statale per l'esonero (pari complessivamente a 6,767 md), fa emergere una diminuzione di circa 1,146 md nell'accertamento delle risorse proprie.

Andamento, questo, che potrebbe anche essere significativo di come il comparto risenta ancora della crisi congiunturale, con riflessi sul settore occupazionale che limitano il *trend* di crescita delle entrate contributive proprie.

Un effetto positivo sulle entrate risulta ascrivibile alla istituzione di nuovi fondi di solidarietà⁴⁰, con la riattivazione dell'obbligo di versamento della contribuzione ordinaria (0,50 per cento) nei confronti dei fondi esistenti e l'avvio della riscossione nei confronti delle aziende iscritte ai fondi di neo istituzione, in continuità con quanto rilevato nella precedente relazione.

Dai dati forniti dall'Osservatorio sul precariato dell'Inps (*Report* gennaio-dicembre 2016) emerge che le assunzioni a tempo indeterminato nel 2016 sono pari a 1.724.966⁴¹, mentre le assunzioni agevolate ammontano a 616.442, di cui 202.811 derivanti da trasformazioni di contratti in essere a tempo determinato.

Il confronto tra le assunzioni agevolate del biennio 2015-2016 pone in evidenza la diversa efficacia delle disposizioni di legge in materia di incentivi all'occupazione nel rapporto con l'entità della decontribuzione.

Nel 2015, infatti, a fronte di 2.649.849 assunzioni a tempo indeterminato, 1.442.726 sono quelle "agevolate", di cui 1.079.070 quali nuove assunzioni e 363.656 quale effetto di trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti a termine.

Nel complesso le assunzioni del 2016 aumentano di 82.917 unità per effetto del saldo positivo tra le assunzioni totali (1.724.966) e le cessazioni pari a 1.642.049, confermando una ridimensionata crescita rispetto all'anno antecedente (+934.092).

⁴⁰ Tra gli altri, Fondo di solidarietà bilaterale ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani, fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo Solimare, Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito del personale delle aziende del trasporto pubblico, Fondo di integrazione salariale.

⁴¹ Il dato comprende 81.305 trasformazioni di rapporti di apprendistato non destinatari dei benefici all'esonero ex l. 208/2015.

In questo contesto, un ruolo determinante e rilevanza strategica assumono le azioni dell'Istituto finalizzate all'accertamento dell'utilizzo indebito degli esoneri, al contrasto delle attività fraudolente e le conseguenti attività di recupero delle somme dovute.

I controlli effettuati nell'anno in riferimento fanno emergere come 559.544 attivazioni di contratti a tempo indeterminato siano risultate essere state effettuate in assenza dei requisiti di legge per beneficiare della riduzione contributiva. Le assunzioni del 2016 senza requisiti per l'esonero - pur in flessione in termini assoluti rispetto alle 608.763 unità del 2015 (22,97 per cento del totale) - aumentano, quindi, quale incidenza percentuale sul totale delle assunzioni (32,44 per cento).

L'attività di vigilanza documentale ha consentito, infatti, di accertare, nel 2016, 0,153 md riferibili alla fruizione indebita dell'esonero triennale di cui alla l. 23 dicembre 2014, n. 190 e ha contribuito a valorizzare l'indicatore della riduzione del debito pubblico per ulteriori 0,253 md, riferibili a esoneri contributivi accertati come non dovuti⁴².

I "recuperi"⁴³ da sgravi di oneri contributivi non dovuti sono pari, complessivamente, a 8,205 ml, mentre le somme effettivamente introitate sono pari a 98,6 ml a seguito dell'accertamento di indebita decontribuzione per assunzioni non incentivabili⁴⁴.

Per altro verso, è da porre in evidenza l'andamento in tendenziale crescita dei rapporti di lavoro risolti per cause indennizzabili, con un maggior impatto finanziario del sistema degli ammortizzatori sociali e di sostegno al reddito. Gli oneri per prestazioni economiche a lavoratori disoccupati riferibili alla Naspi sono, infatti, nel 2016 (al netto degli oneri a carico della Gias) pari a 5,218 md a fronte di 3,601 md del 2015, con un incremento di quasi il 45 per cento rispetto all'esercizio antecedente.

Su valori modesti continua ad attestarsi il realizzo dei crediti affidati agli agenti della riscossione che, nel 2016, è di 0,359 md a fronte dei 12,953 md ceduti (2,80 per cento). Come, con maggior dettaglio si dirà nel paragrafo cinque nell'arco temporale 2000-2016 la percentuale del riscosso dagli agenti medesimi sul totale dei crediti ceduti si attesta (al lordo degli annullamenti o sgravi) sul 15,51 per cento (27,203 md a fronte dei 175,357 md iscritti a ruolo).

Sul versante della quantificazione e dell'accertamento delle entrate contributive è da porre in evidenza come l'Istituto, con la circolare n. 106 del 2017, abbia rivisitato i criteri relativi

⁴² Dai controlli effettuati, riportati nel Piano di vigilanza documentale per il 2017, emerge la tendenziale conferma delle previsioni sulla irregolare fruizione dell'esonero ex l. n. 190/2014 nella misura del 46 per cento del totale accertato. L'importo è dall'amministrazione stimato - nel triennio 2015-2017- in circa 600 milioni per sgravi non dovuti da 60.000 aziende, per un numero di assunzioni di circa 100 mila lavoratori che non ne avevano diritto.

⁴³ Per "recupero" si intendono le somme che originariamente destinate a finanziare l'intervento o la prestazione (nel caso di specie l'esonero contributivo), ma sin dai primi controlli non effettivamente imputate per mancanza dei requisiti di legge.

⁴⁴ Il dato riferisce al 30 giugno 2017. A fronte dell'importo accertato pari a 0,153 md sono stati recuperati 95,54 ml in via amministrativa e 3,085 ml tramite avviso di addebito. Quanto all'importo residuo l'Istituto ha attivato le procedure di recupero coattivo.

all'applicazione del regime sanzionatorio previsto dall'art. 116, commi 8 e 9, della l. 23 dicembre 2000, n. 388⁴⁵, uniformandosi ai più recenti orientamenti espressi in materia dalla Corte di Cassazione.

In precedenza, l'Istituto aveva ritenuto (circolare n. 66/2008) - a fronte di un non univoco orientamento giurisprudenziale - che ai fini della qualificazione dell'evasione contributiva la citata legge n. 388/2000 avesse delimitato l'elemento oggettivo della fattispecie alla sola ipotesi di occultamento del rapporto di lavoro o delle retribuzioni erogate. L'omessa denuncia dei lavoratori o delle retribuzioni all'Inps era, per converso, ritenuta riconducibile alla fattispecie di omissione contributiva, laddove il datore di lavoro avesse provveduto alla mera registrazione dei lavoratori e delle retribuzioni nei libri paga e matricola, anche in assenza delle denunce obbligatorie. Si riteneva, infatti, che non potessero qualificarsi "occultati" i rapporti di lavoro o le retribuzioni erogate in tutti i casi in cui tali informazioni, ancorché non risultanti dalle denunce (modello DM10/Uniemens non presentati), risultassero però dalle comunicazioni e dalle registrazioni obbligatorie.

La Corte di Cassazione, sezione lavoro, con la sentenza n. 28966 del 27 dicembre 2011, cui ha fatto seguito un conforme orientamento giurisprudenziale, si è espressa nel senso che, dal quadro normativo definito dalla l. n. 388/2000, l'ipotesi di omessa presentazione delle denunce mensili e/o periodiche - cui consegue il mancato versamento della contribuzione - resti assoggettata all'applicazione delle più severe sanzioni civili riferibili all'evasione. A questi principi si è, pertanto, adeguato l'Istituto con la menzionata circolare (adottata, peraltro, soltanto nell'anno 2017).

Un riferimento è, poi, da riservare alle indicazioni fornite dall'Istituto alle proprie sedi nel settembre 2016, recante disposizioni per l'esercizio della autotutela relativa a crediti oggetto di avvisi di addebito inoppugnabili⁴⁶.

Nella sostanza, è affermata la facoltà per l'amministrazione - pur in assenza di una sentenza di accertamento dell'autorità giudiziaria conforme alla pretesa del ricorrente - di intervenire in autotutela laddove si verifichi, sulla base delle disposizioni vigenti, la fondatezza delle ragioni sostanziali del contribuente, pur a fronte di un titolo non più impugnabile. È, poi, precisato come,

⁴⁵ Le citate disposizioni disciplinano i casi di omissione e di evasione contributiva, riferibili rispettivamente al mancato o ritardato pagamento di contributi o premi il cui ammontare sia rilevabile dalle denunce e/o dalle registrazioni obbligatorie. Ai fini dell'omissione condizione necessaria è che l'ammontare della contribuzione dovuta sia rilevabile dalle denunce e/o registrazioni obbligatorie. L'evasione - connessa a registrazioni o denunce obbligatorie omesse o non conformi al vero ovvero all'ipotesi di occultamento dei rapporti di lavoro o delle retribuzioni - si realizza qualora il datore di lavoro, con l'intenzione specifica di non versare i contributi o premi, occulta rapporti di lavoro in essere ovvero le retribuzioni erogate.

⁴⁶ L'art. 24, c. 5, del d.lgs. n. 46/1999 dispone che "contro l'iscrizione a ruolo il contribuente può proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento. Il ricorso va notificato all'ente impositore ed al concessionario".

intervenuta la sentenza di accertamento, ove la stessa abbia riconosciuto la fondatezza della pretesa creditoria dell'Istituto, il ricorso all'esercizio del potere di autotutela resta escluso relativamente ai fatti che hanno costituito oggetto del giudizio.

A fronte di un tale orientamento che, con il riconoscimento delle ragioni di diritto sostanziale del contribuente, si sostanzia nella rinuncia in tutto o in parte a poste creditorie anche in presenza di un titolo inoppugnabile, resta l'esigenza che l'amministrazione ne monitori - se del caso impartendo più dettagliate istruzioni alle sedi - l'applicazione sul territorio, anche al fine di contenere i margini discrezionali in un settore particolarmente delicato quale è quello dell'accertamento delle entrate contributive.

La tabella 11 riporta, infine, l'andamento, nel biennio 2015/2016, delle entrate contributive suddivise tra le singole gestioni dei lavoratori dipendenti e pone in evidenza un incremento del gettito nel settore privato di 5,364 md e un apporto del settore pubblico, che aumenta di 152 ml.

Tabella 11 - Entrate contributive lavoratori dipendenti.

(dati in milioni)

Lavoro dipendente *	Contributi **		Variazioni assolute	Variazioni %
	Anno			
	2016	2015	2016/2015	2016/2015
TOTALE	191.700	186.297	5.403	2,90
FPLD - altre gestioni obbligatorie ed ex IPOST	135.489	130.125	5.364	4,12
Ex ENPALS	1.136	1.251	-115	-9,19
Ex INPDAP	55.073	54.921	152	0,28

*Al netto delle quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni

**Fonte: Inps; Relazione del direttore generale sul bilancio consuntivo 2016

6.2 Le entrate contributive del comparto lavoro dipendente privato segnano un significativo incremento - in valore assoluto 5,134 md - essenzialmente da ricondurre all'aumento (4,595 md) fatto registrare dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld).

In incremento, altresì, il gettito della Gestione prestazioni temporanee (Gpt), mentre continua la flessione delle evidenze dei fondi telefonici ed Inpdai, in ragione principalmente della ulteriore diminuzione degli iscritti.

Nella tabella 12 sono esposti gli apporti più significativi dei fondi del comparto nel 2016, in raffronto con i corrispondenti dati dell'anno precedente⁴⁷.

⁴⁷ La tabella non comprende i dati afferenti alle c.d. gestioni speciali minori (Gestione speciale di previdenza per i dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere, Fondo di previdenza per il personale delle abolite imposte di consumo), in quanto meno significativi per iscritti ed entità della contribuzione.

Tabella 12 - Contributi comparto lavoratori dipendenti.

(dati in milioni)

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2016	2015	2016/2015	2016/2015
FPLD	99.777	95.182	4.595	4,83
FPLD Trasporti	1.092	1.085	7	0,65
FPLD Telefonici	591	601	-10	-1,66
FPLD Elettrici	595	516	79	15,31
FPLD INPDAI	1.569	1.707	-138	-8,08
Gestione Prestazioni temporanee (GPT)	20.876	20.275	601	2,96
Totale	124.500	119.366	5.134	4,03

Fonte: Inps; bilancio consuntivo 2016

L'analisi della evoluzione, nel biennio, del numero degli iscritti assume particolare rilievo al fine di valutare l'andamento delle singole gestioni (tab. 13).

I dati esposti in tabella mostrano la ripresa delle iscrizioni del Fpld (+426.200), a fronte di una progressiva variazione negativa nei fondi aventi evidenza contabile separata di oltre 4.800 unità. In particolare, nella gestione degli elettrici la diminuzione degli iscritti è pari al 5,66 per cento (-1.770 iscritti), così come continua è la flessione dell'Inpdai, pari a 2.040 unità (-6,41 per cento).

Da sottolineare come l'aumento degli iscritti al Fpld sia da riferire, in tutta prevalenza, alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, derivanti dall'applicazione dei benefici previsti dalle leggi di stabilità per gli anni 2015 e 2016.

Tabella 13 - Numero iscritti Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

Lavoratori dipendenti	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2016	2015	2016/2015	2016/2015
FPLD	13.228.500	12.802.300	426.200	3,33
FPLD Trasporti	103.100	103.700	-600	-0,58
FPLD Telefonici	45.540	45.960	-420	-0,91
FPLD Elettrici	29.500	31.270	-1.770	-5,66
FPLD INPDAI	29.810	31.850	-2.040	-6,41
Totale	13.436.450	13.015.080	421.370	3,24

Fonte: Inps; Bilancio consuntivo Fpld 2016

Le iscrizioni ai fondi, come evidenziato nella tabella 14, incidono sul rapporto prestazione/iscritti e prestazione/contributi e determinano per il Fpld la sostanziale invarianza del primo rapporto e

il leggero miglioramento del secondo, mentre permangono gli squilibri, ormai strutturali, degli altri fondi.

Tabella 14 - Rapporto prestazioni/iscritti e prestazioni/contributi Fondo previdenza lavoratori dipendenti.

	Rapporto n. Pensioni/iscritti *		Rapporto Pensioni/contributi **	
	Anno		Anno	
	2016	2015	2016	2015
FPLD	0,63	0,63	1,00	1,04
FPLD Trasporti	1,00	2,29	2,03	2,06
FPLD Telefonici	2,15	1,62	3,24	3,20
FPLD Elettrici	2,54	3,24	4,22	4,33
FPLD INPDAI	4,29	4,16	3,57	3,28

* Indica il numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto

**Indica la spesa per pensioni per ciascun euro di contributi accertati

Fonte: Corte dei conti su dati bilancio Inps

6.3 L'analisi dei dati del comparto dei lavoratori autonomi (tab. 15) evidenzia un reiterato ridimensionamento del numero di iscritti (nel complesso, -238.592 unità)⁴⁸ che assume rilievo preoccupante per le gestioni artigiani e parasubordinati, che diminuiscono, rispettivamente di 37.036 e 192.000 unità. Con riguardo a quest'ultima gestione, l'andamento è da ricondurre, in tutta prevalenza alla concorrenza di due fattori: *i*) alla trasformazione della natura del rapporto di lavoro per effetto dell'utilizzo dei benefici derivanti dall'esonero contributivo in caso di assunzioni a tempo indeterminato; *ii*) all'aumento dell'aliquota di contribuzione nella misura del 31,72 per cento⁴⁹.

Gli iscritti alla gestione commercianti segnano, per parte loro, una nuova riduzione di 7.940 unità.

⁴⁸ Il dato di consuntivo, dal 2016, è riferito al numero medio annuo degli iscritti anziché, come in precedenza alla consistenza al 31 dicembre.

⁴⁹ Art. 2, c. 57, l. 92/2012 modificando l'art. 1, c. 79, della l. 24 dicembre 2007, n. 247, ha stabilito l'aliquota contributiva - per i soggetti non assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie - nella misura del 31 per cento per l'anno 2016 per IVS (+ 0,72 di aliquota aggiuntiva).

Tabella 15 - Numero iscritti comparto lavoratori autonomi.

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2016	2015	2016/2015	2016/2015
CDCM	446.907	448.523	-1.616	-0,36
Artigiani	1.661.627	1.698.663	-37.036	-2,18
Commercianti	2.151.220	2.159.160	-7.940	-0,37
Gestione separata (parasubordinati)	1.249.000	1.441.000	-192.000	-13,32
TOTALE	5.508.754	5.747.346	-238.592	-4,15

Fonte: Inps, bilancio consuntivo 2016

Sempre con riguardo al numero degli iscritti del comparto è da ritenere come, un pur limitato, impatto positivo potrà derivare dalla iscrizione dei giudici di pace e dei magistrati onorari presso la Gestione separata dell'Inps, come disposto dall'art. 25 del d.lgs. 13 luglio 2017, n.116.

Le difficoltà dell'intero comparto trovano conferma negli andamenti esposti nella tabella 16 con un rapporto tra pensioni ed iscritti che si mantiene, ove non in lieve peggioramento, sui valori del 2015. In particolare è da rilevare la crescita del rapporto pensioni/iscritti nella Gestione separata (da 0,25 a 0,31) quale conseguenza immediata della notevole diminuzione dei contribuenti (pari al 13,32 per cento).

In leggero miglioramento è, invece, il rapporto tra prestazioni e contributi con riguardo ai settori dei CdcM e a quello degli artigiani, i cui indici passano da 3,78 a 3,44 e da 1,49 a 1,43.

Tabella 16 - Rapporto pensioni/iscritti/contributi comparto lavoratori autonomi.

Lavoratori autonomi	Rapporto Pensioni/iscritti*		Rapporto Prestazioni/contributi**	
	2016	2015	2016	2015
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	2,65	2,66	3,44	3,78
Artigiani	1,00	0,98	1,43	1,49
Commercianti	0,65	0,65	0,93	0,85
Gestione separata (parasubordinati)	0,31	0,25	0,11	0,10

* Numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto

**Spesa per prestazioni per ciascun euro di contributi accertati

Fonte: Corte dei conti, su dati bilancio Inps 2016

Il gettito contributivo, nel complesso, registra un incremento di 195 ml (tab. 17), cui contribuiscono, in particolare, i commercianti (da +170 ml del 2015 a +421 ml del 2016).

Per contro, è da sottolineare la notevole flessione nel settore dei "parasubordinati" (da +231 ml del 2015 a -511 ml del 2016), in prevalenza ancora imputabile alla diminuzione del numero degli iscritti. Andamento questo che determina la limitata crescita delle entrate contributive nell'intero comparto dei lavoratori autonomi (0,71 per cento).

È, comunque, da ritenere, sempre con riferimento alla gestione separata, come la limitazione della platea dei prestatori di lavoro occasionale - per effetto del disposto dell'art. 54-bis, del d.l. n. 50/2017⁵⁰ - comporterà verosimilmente, a regime, una ulteriore riduzione del gettito contributivo alla gestione medesima. Flessione che, comunque, è prevedibile rivesta nell'esercizio 2017 un andamento più contenuto in ragione della facoltà di utilizzo - fino al 31 dicembre 2017 - dei buoni per prestazioni di lavoro accessorio richiesti alla data di entrata in vigore del decreto di abrogazione della normativa in materia di lavoro accessorio⁵¹.

Infine, è da sottolineare, come all'andamento delle entrate contributive, nel settore del lavoro autonomo, contribuirà quanto previsto dalla legge 22 maggio 2017, n. 81 che ha modificato - a decorrere dal 1° luglio - le aliquote contributive dovute per alcune tipologie di iscritti alla gestione separata⁵², prevedendo un'aliquota contributiva aggiuntiva pari allo 0,51 per cento per il finanziamento della tutela contro la disoccupazione (Discoll), portando l'aliquota complessiva in una percentuale variabile tra il 32,72 e il 33,23.

Tabella 17 - Entrate contributive comparto lavoratori autonomi.

(dati in milioni)

Lavoro autonomo*	Contributi			
	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2016	2015	2016/2015	2016/2015
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	1.175	1.136	39	3,43
Artigiani	8.295	8.049	246	3,06
Commercianti	10.599	10.178	421	4,14
Gestione separata (parasubordinati)	7.486	7.998	-511	-6,39
TOTALE	27.555	27.361	195	0,71

Fonte: Inps; Bilancio consuntivo 2016

Sempre con riguardo alle gestioni dei lavoratori autonomi, un cenno è da riservare alla prosecuzione nel 2016 delle attività finalizzate al recupero di crediti tramite l'operazione "Poseidone" con lo scambio e confronto dei dati presenti negli archivi Inps e dell'Agenzia delle entrate. Per l'effetto, risultano iscritti alla gestione nuovi soggetti contribuenti che, per l'anno di competenza 2011, ha consentito l'accertamento di crediti per 180.902.534,46, di cui 106.700.453,44 per contributi e 74.202.081,02 per sanzioni. L'individuazione di nuovi contribuenti e le somme accertate hanno parzialmente compensato la riduzione in termini assoluti

⁵⁰ "Disciplina delle prestazioni occasionali. Libretto Famiglia. Contratto di prestazione occasionale".

⁵¹ Il d.l. 17 marzo 2017, n. 25, recante "Disposizioni urgenti per l'abrogazione delle disposizioni in materia di lavoro accessorio nonché per la modifica delle disposizioni sulla responsabilità solidale in materia di appalti", ha disposto, al c. 1, dell'articolo 1, l'abrogazione degli articoli 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 81/2015, relativi alla disciplina del lavoro accessorio, a decorrere dal 17 marzo 2017.

⁵² Collaboratori, assegnisti e dottorandi di ricerca con borsa di studio, titolari degli uffici di amministrazione, sindaci e revisori, iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata, non pensionati e privi di partita IVA.

delle iscrizioni (-192.000 nel 2016), mentre l'aumento dell'aliquota di contribuzione che aveva consentito nel 2015, in prima battuta, un incremento del gettito nella misura del 4,46 per cento ha comportato, nell'anno successivo, una riduzione dei contributi accertati pari al 6,39 per cento (-511 ml).

Per quanto attiene, infine, alla questione, rilevata nella relazione sul 2015, afferente alla mancata imputazione dei versamenti derivanti dall'utilizzo dei voucher - con incidenza sui saldi della gestione separata - si evidenzia come nel corso del 2017 si sia provveduto alla contabilizzazione dei contributi riferibili ad attività lavorative di tipo accessorio, che (occorre ricordarlo) in precedenza confluivano in apposito conto di transito in attesa della ripartizione con imputazione alla pertinente gestione.

6.4 L'esercizio finanziario in esame è stato contraddistinto dalla conferma della progressiva crescita nell'utilizzo del sistema di pagamento attraverso buoni lavoro, con un aumento del valore dei *voucher* venduti del 24,01 per cento sul 2015 (si passa, nei valori assoluti, da 1,081 md a 1,341 md, con un incremento di 0,260 md).

L'andamento della vendita dei *voucher* nell'ultimo triennio è esposto nella Tabella 18.

Tabella 18 - Vendita voucher 2014-2016.

	Anno 2014		Anno 2015		Anno 2016	
	Buoni venduti	Valore	Buoni venduti	Valore	Buoni venduti	Valore
<i>Voucher</i> cartacei	61.944.058	619.440.580	97.584.629	975.846.290	118.331.515	1.183.315.150
<i>Voucher</i> telematici	6.388.340	63.883.400	10.526.747	105.267.470	15.734.021	157.340.210
Totale	68.332.398	683.323.980	108.111.376	1.081.113.760	134.065.536	1.340.655.360

Fonte: INPS; Rapporto annuale

Lo strumento dei buoni lavoro, progressivamente esteso a tutti i settori produttivi, con rilevanti innovazioni anche riguardo alle sue modalità di acquisizione, è stato soppresso dal d.l. 17 marzo 2017, n. 25 recante, tra le altre, disposizioni urgenti per l'abrogazione delle norme in materia di lavoro accessorio.

L'art. 54 bis del d. l. 24 aprile 2017, n. 50 - introdotto in sede di conversione dalla l. 21 giugno 2017, n. 96 - ha, successivamente, disciplinato in maniera sistematica le prestazioni di lavoro occasionali⁵³.

⁵³ L'art. 54-bis attribuisce ai datori di lavoro di acquisire prestazioni di lavoro occasionali secondo due distinte modalità di utilizzo: *i*) Libretto Famiglia; *ii*) Contratto di prestazione occasionale. Le forme di contratto di lavoro si caratterizzano per la differente destinazione a diverse categorie di datori di lavoro presentando profili di specificità in relazione all'oggetto della

Un aspetto di rilievo derivante dall'abolizione del sistema di pagamento del lavoro accessorio attraverso buoni lavoro, sembra da rinvenire nel notevole incremento dei rapporti di lavoro a chiamata o intermittente, che surrogano le prestazioni svolte negli ambiti oggettivi e soggettivi in precedenza coperti dai *voucher*.

In corrispondenza, infatti, del periodo gennaio-luglio 2017, la variazione in aumento dell'attivazione di nuovi rapporti di lavoro a chiamata o intermittenti (a tempo determinato e indeterminato) è stata, rispettivamente, pari a 125,7 e 111,7 per cento per il mese di marzo; 224,2 e 274,4 per cento per il mese di aprile, 102,7 e 146,3 per cento per il mese di maggio, 40,7 e 149,5 per cento per il mese di giugno e 30 e 104,1 per cento per il mese di luglio⁵⁴.

Va detto come l'Istituto abbia tempestivamente dettato le disposizioni operative in materia di lavoro occasionale (circolare n. 107/2017), anche per soddisfare l'esigenza di garantire un sistema di controlli adeguato, anche oltre la prevista tracciabilità dello strumento in questione.

A tal fine è stabilito che l'utilizzatore - almeno sessanta minuti prima dell'inizio dello svolgimento della prestazione lavorativa - provveda alla comunicazione preventiva tramite gli strumenti messi a disposizione dall'Inps. È, inoltre, prevista - quale prerogativa dell'utilizzatore⁵⁵ - la possibilità di revoca della dichiarazione inoltrata (entro il terzo giorno successivo a quello originariamente previsto per lo svolgimento della prestazione) per evenienze di carattere straordinario, avvalendosi della procedura telematica dell'Istituto.

Quanto al libretto famiglia, per esigenze di semplificazione degli adempimenti a carico delle famiglie, la legge prevede esclusivamente una comunicazione, da parte del dante causa, successiva all'effettivo svolgimento del rapporto di lavoro.

Resta da osservare come, per entrambi i nuovi istituti rimane centrale il tema dei controlli sulla loro corretta gestione e la sua efficacia resterà collegata alle attività di vigilanza documentale poste in essere dall'Inps e, comunque, alla vigilanza ispettiva di competenza dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

prestazione, alla misura minima dei compensi e dei connessi diritti di contribuzione sociale obbligatoria, nonché alle modalità di assolvimento degli adempimenti informativi verso l'Istituto. Le prestazioni di lavoro occasionali rese nel rispetto delle previsioni che regolano i contratti di lavoro - Libretto Famiglia e Contratto di prestazione occasionale - soggiacciono a specifici limiti economici, tutti riferiti all'anno civile di svolgimento della prestazione lavorativa:

- a) per ciascun prestatore, con riferimento alla totalità degli utilizzatori, a compensi di importo complessivamente non superiore a 5.000 euro;
- b) per ciascun utilizzatore, con riferimento alla totalità dei prestatori, a compensi di importo complessivamente non superiore a 5.000 euro;
- c) per le prestazioni complessivamente rese da ogni prestatore in favore del medesimo utilizzatore, a compensi di importo non superiore a 2.500 euro. Detti importi sono riferiti ai compensi percepiti dal prestatore, ossia al netto di contributi, premi assicurativi e costi di gestione.

⁵⁴ Osservatorio sul precariato dell'Inps - Report gennaio-luglio 2017. Si tratta, comunque, di dati provvisori, in quanto le aziende, con la denuncia del mese di agosto possono integrare i dati di competenza relativi al mese di luglio.

⁵⁵ Con la possibilità, però, per il lavoratore di confermare l'avvenuto svolgimento della prestazione, annullando la eventuale revoca.

6.5 In tema di contribuzioni particolare rilievo assumono gli aspetti connessi alla riscossione dei crediti, operata dall'Istituto sia direttamente che tramite l'affidamento agli agenti della riscossione (Equitalia spa e Riscossione Sicilia).

Può essere utile rammentare come, ai sensi di quanto disposto dall'art. 13, della l. n. 448/1998 (legge finanziaria 1999) - ancor prima della istituzione del sistema nazionale della riscossione - l'Inps abbia dato avvio a sei operazioni di cessione e cartolarizzazione che hanno riguardato la massa dei propri crediti contributivi maturati ed iscritti in bilancio fino al 31 dicembre 2005.

Con specifiche disposizioni normative primarie e regolamentari sono state determinate le tipologie dei crediti da cedere, il valore nominale complessivo degli stessi, il prezzo iniziale, le modalità di pagamento dell'eventuale prezzo residuo, nonché le caratteristiche dei titoli da emettere o dei prestiti da contrarre. Il termine originariamente previsto per la cessione dei crediti fissato al 31 dicembre 2001, è stato differito dalla legge al 31 dicembre 2008.

Nella tabella 19 sono indicati l'impegno contrattuale di cessione minima, i crediti effettivamente ceduti, i corrispettivi, l'importo dei titoli obbligazionari emessi e i costi sostenuti per ogni singola operazione.

Tabella 19 - Cartolarizzazione crediti contributivi.

Cessione	Impegno contrattuale minimo	Importo ceduto	Corrispettivo	%	obbligazioni emesse	costi
1		48.492.657.810,64	4.138.255.000,00	8,53	4.650.000.000	8.700.770,17
2	3.253.000.000	5.035.214.886,14	1.190.043.000,00	23,63	1.710.000.000	1.297.497,22
3	3.667.000.000	5.455.744.182,79	2.799.070.705,00	51,30	3.000.000.000	322.691,38
4	6.893.000.000	11.424.513.727,64	2.998.842.433,00	26,24	3.000.000.000	1.124.931,38
5	3.500.000.000	8.502.177.107,95	3.548.909.915,00	41,74	3.550.000.000	954.311,38
6	6.000.000.000	7.299.170.571,80	4.999.211.001,00	68,49	5.000.000.000	894.311,38
TOTALE		86.209.478.286,96	19.674.332.054,00	22,82	20.910.000.000	13.294.512,91

Fonte: Corte dei conti su dati Inps Direzione centrale entrate

A fronte di crediti complessivamente ceduti, con le sei operazioni, per importi pari a 86,209 md i corrispettivi ottenuti sono stati pari a 19,674 md, con una percentuale di realizzo sul totale complessivo del 22,82 per cento, mentre i costi sostenuti a favore dei soggetti intervenuti sono risultati pari a 13 ml.

I crediti contributivi residui risultanti nel bilancio dell'Istituto a fine 2016 sono pari a 25,4 md, mentre il fondo svalutazione crediti alla stessa data è valorizzato nella misura del 99 per cento del portafoglio crediti residuo.

E' da aggiungere che per il compimento delle attività dei contratti di cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi (“Gestione dei crediti contributivi iscritti a ruolo”), l’Inps ha maturato il diritto ad una commissione semestrale in misura fissa, che ammonta al 31 dicembre 2016 a 7,562 ml.

Sempre nella prospettiva di definire le partite creditorie più risalenti, nel 2008 è stata avviata - nel settore agricolo - la ristrutturazione dei crediti maturati e contabilizzati al 31 dicembre 2004⁵⁶. Con tale operazione - che avrà termine nel 2023 - è stata concessa ai debitori (aziende assuntrici di manodopera agricola e lavoratori autonomi) la facoltà di estinguere le obbligazioni contributive versando una quota variabile tra il 22 per cento e il 30 per cento del dovuto a seconda del numero di adesioni all’offerta.

Dall’applicazione del principio di automaticità delle prestazioni deriva, però, l’obbligo all’accredito della contribuzione per intero sulla posizione assicurativa dei lavoratori dipendenti, con conseguenti oneri per l’Istituto derivanti dalla liquidazione dei trattamenti in carenza della completa provvista contributiva.

L’importo dei crediti agricoli ristrutturati - ricompresi nell’ambito delle diverse operazioni di cartolarizzazione - è stato pari a 1,301 md comprensivo di sanzioni civili. Le banche, nell’aprile 2008, hanno corrisposto a Scci a saldo e stralcio del portafoglio dei crediti la somma di 583,4 ml.

Sul portafoglio residuo le banche possono ancora esercitare delle *call option* cioè acquistare - anche singolarmente - ciascun credito non ristrutturato, assumendone la titolarità e procedendo al pagamento di un corrispettivo a favore della Scci. All’Istituto sono state comunicate 30 opzioni di acquisto perfezionate, per un valore di crediti ristrutturati pari a 253 ml.

Per effetto dell’esercizio dell’opzione *call*, l’Istituto ha incassato in conto crediti agricoli ceduti - dall’avvio dell’operazione di ristrutturazione - circa 89 ml, che sommati ai riversamenti iniziali, danno luogo a un incasso totale pari a 673 ml.

Il portafoglio residuo, in valore nominale, al netto della prima fase di ristrutturazione e delle successive *call option* risulta pari a 4,180 md.

Il complesso dei crediti contributivi, iscritti nello stato patrimoniale dell’Istituto, risulta al 31 dicembre 2016 pari a 98,236 md (importo uguale a quello dei residui attivi iscritti nel consuntivo finanziario), di cui 60,503 md esposti nell’apposito fondo di svalutazione.

⁵⁶ Con un accordo preliminare tra la Scci spa (la società titolare delle cartolarizzazioni) e le banche Deutsche Bank e Bayerische Hipo (gruppo Unicredit) queste ultime procedevano all’acquisto dei crediti agricoli per procedere successivamente alla loro ristrutturazione tramite la conclusione di accordi transattivi.

La tabella 20 mostra l'andamento del recupero crediti nell'arco temporale 2015-2016 ed indica, separatamente, quelli incassati direttamente dall'Istituto e quelli recuperati tramite gli agenti della riscossione. Anche nel 2016 si rileva un incremento degli incassi complessivi pari a 78 ml, imputabile alla variazione positiva dei recuperi da parte degli agenti medesimi (176 ml) comunque inferiore rispetto a quella registrata nel precedente esercizio (451,4 ml). Si contrae, invece, del 2,2 la percentuale degli introiti direttamente imputabili all'azione dell'amministrazione.

Tabella 20 - Incassi recupero crediti anni 2015 – 2016.

RECUPERO CREDITI ANNI 2015 – 2016			<i>(dati in milioni)</i> Variazioni	
	2016	2015	Assolute	%
Recupero crediti diretti	4.040,6	4.138,4	-90,8	-2,2
Recupero crediti AdR	2.428,3	2.252,2	176,1	7,8
Totale incassi	6.468,9	6.390,6	78,3	1,2

Fonte: Inps – Rapporto annuale 2016

I dati relativi al recupero crediti nell'ultimo quinquennio - sempre in incremento, ad eccezione della lieve flessione registratasi nel 2013 - sono esposti nella tabella 21.

Tabella 21 - Incassi recupero crediti anni 2012 – 2016.

Rapporto annuale	<i>(dati in miliardi)</i> Andamento degli incassi da recupero crediti anni 2012-2016				
	2012	2013	2014	2015	2016
Recupero crediti	5,30	5,19	5,94	6,39	6,47

Fonte: Corte dei conti su dati Inps XVI Rapporto annuale

Si tratta, comunque, di incassi modesti se rapportati alla crescita dei residui attivi da contributi, che passano da 92,399 md nel 2015 a 98,236 md del 2016, con un aumento pari a 5,837 md (6,31 per cento) da attribuire principalmente a crediti verso iscritti, soci e terzi⁵⁷.

L'Istituto, nel periodo 2000-2016, ha trasmesso agli agenti della riscossione crediti per 175,357 md, di cui 141,421 md di sorte contributiva e 33,936 md, relativi a sanzioni ed interessi.

Nel medesimo arco temporale, risultano riscossi crediti per 27,203 md (pari al 15,51 per cento del totale trasmesso), mentre 28,161 md (pari al 16,06% del totale), sono stati oggetto di annullamento o sgravio perché riferibili ad importi non dovuti.

Alla chiusura dell'esercizio in esame, l'importo dei crediti contributivi presso gli agenti di riscossione è, dunque, di 119,993 md, di cui 97,345 md per soli contributi con corrispondenza tra i

⁵⁷ Al netto delle partite creditorie eliminate per le quali si sono verificate obiettive situazioni di irrecuperabilità, ovvero condizioni di insussistenza del credito, ai sensi dell'art. 36 del Regolamento di contabilità ed amministrazione dell'Istituto.

residui nel bilancio dell'Istituto, mentre 22,647 md (per sanzioni ed interessi) afferiscono alla gestione degli agenti della riscossione e dovrebbero trovare corrispondenza contabile nel bilancio dell'Inps quando effettivamente incassati⁵⁸. Risultano, altresì, al 31 dicembre 2016 disposte sospensioni delle cartelle/avvisi di addebito per 4,052 md (2,31% del totale).

I dati testé esposti sono significativi della importanza di un tema che assume rilievo centrale per l'Istituto. La generale debolezza del sistema della riscossione affidato ad Equitalia spa e a Riscossione Sicilia, si riflette, infatti, non solo sui flussi finanziari necessari per dare effettiva copertura alle prestazioni istituzionali rese obbligatorie per legge, ma determina una rappresentazione contabile - dal lato finanziario ed economico-patrimoniale - la cui lettura merita attenta considerazione.

Pur nella corrispondenza, infatti, degli importi dei residui attivi iscritti nella situazione finanziaria con i crediti dello stato patrimoniale, è da sottolineare come questi ultimi siano svalutati per un importo pari a fine 2016 al 64,13 per cento del totale.

Ne consegue che una quota rilevante, ma non ancora esattamente determinata, dei crediti in carico agli agenti della riscossione sia valutata dall'amministrazione a rischio di effettivo incasso e, quindi, iscritta al passivo dello stato patrimoniale, in ossequio ai principi civilistici della contabilità economica.

La tabella 22 espone la situazione dei crediti contributivi iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale, in rapporto ai crediti svalutati nell'apposito fondo del passivo ed evidenzia il progressivo incremento delle percentuali di svalutazione.

Tabella 22 - Crediti contributivi e fondo svalutazione.

(dati in milioni)

	RENDICONTI					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
RESIDUI ATTIVI DA CONTRIBUTI	69.221	72.316	78.645	86.640	92.399	98.236
FONDO SVALUTAZIONE	30.530	34.419	38.938	42.937	55.220	60.503
Rapporto Fondo/Residui	44,10%	47,60%	49,51%	49,56%	59,76%	61,59%

Fonte: Corte dei conti su dati bilanci consuntivi

La tabella 23 dà conto, invece, della movimentazione del fondo svalutazione crediti, con prelievi che, dal 2011 - in corrispondenza temporale con l'affidamento dei relativi compiti agli agenti della riscossione - si palesano di importo estremamente contenuto, tanto più se considerati nel rapporto con l'incremento del fondo.

⁵⁸ Le partite creditorie riferibili alle sanzioni ed interessi sono destinate ad un sostanziale ridimensionamento per effetto degli interventi finalizzati alla definizione agevolata delle inadempienze, ex art.6 del decreto-legge 22 ottobre 2016 n.193 convertito, con modificazioni dalla l. 1° dicembre 2016 n. 225.

Tabella 23 - Movimentazione fondo svalutazione crediti.

(dati in milioni)

PERIODO	RENDICONTI						
	2000-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi	264.331	4.408	5.806	5.682	4.974	13.090	6.220
Prelievo dal Fsc	11.576	668	954	1.163	970	741	937
Incremento Fsc	13.496	3.724	3.840	4.519	3.999	12.283	5.283

Fonte: Corte dei conti su dati bilanci consuntivi

E', infatti, da porre l'accento sulla circostanza che il fondo svalutazione crediti si incrementa, annualmente, per percentuali determinate con atto del direttore generale - mediante l'applicazione di specifici coefficienti di inesigibilità determinati in base alla natura del credito, all'anno di accertamento e allo stato amministrativo dell'azione di recupero - che soltanto dal 2015, fanno un rinvio (almeno dal lato formale) ad interlocuzione con gli agenti della riscossione circa la inesigibilità di poste creditorie.

Per contro, i prelievi dal fondo in parola trovano il proprio fondamento nell'attività dell'amministrazione, ove essa accerti, attraverso l'azione delle proprie sedi territoriali, l'insussistenza del credito, con conseguente cancellazione dei residui attivi e dei corrispondenti crediti.

Non altrettanto si è verificato, nel decennio in considerazione, con riguardo all'attività degli agenti della riscossione che, in ragione anche del succedersi di norme di proroga dei termini finali entro i quali comunicare all'ente di riferimento la dichiarazione di inesigibilità dei crediti in carico⁵⁹ - pur se relativi ad anni risalenti - non hanno posto le condizioni perché si realizzasse il relativo discarico contabile dell'agente (secondo il procedimento previsto dagli articoli 19 e 20 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112) con la conseguente possibilità per l'Istituto di cancellare i residui attivi di natura contributiva.

Ad ulteriore esplicazione di quanto sopra esposto, le tabelle 24 e 25 espongono le percentuali di svalutazione dei crediti contributivi fissate con le determinazioni del direttore generale n. 128 dell'11 luglio 2017 e n. 143 del 6 ottobre 2017 da applicare, rispettivamente, al bilancio consuntivo per il 2016 e al bilancio di previsione assestato per il 2017.

⁵⁹ E' d'uopo ribadire come, da ultimo, l'art 1, c. 684, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015), come modificato dall'art. 1, c. 10-quinquies della l. 4 dicembre 2017, n. 172 prevede che le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 siano presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2021. Per i ruoli consegnati negli anni precedenti, per ogni singola annualità di consegna, a partire dalla più recente, le comunicazioni dovranno essere presentate entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2021.

Tabella 24 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2010-2016.

	Fino al 31.12.2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aziende DM	99%	70%	55%	30%	20%	15%	10%
Datori di lavoro agricoli	99%	70%	60%	30%	20%	15%	10%
CDCM	99%	55%	55%	20%	15%	12,5%	10%
Artigiani	99%	45%	35%	17,5%	15%	10%	10%
Commercianti	99%	45%	35%	17,5%	15%	10%	10%
Gestione ex Enpals	99%	70%	60%	30%	20%	15%	10%
Gestione separata (parasubordinati)	10%	10%	10%	10%	10%	10%	10%

Fonte: Inps; determina del direttore generale 11 luglio 2017, n. 128

Tabella 25 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2011-2017.

	Fino al 31.12.2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aziende DM	99%	70%	40%	20%	15%	10%	10%
Datori di lavoro agricoli	99%	60%	30%	20%	15%	10%	10%
CDCM	99%	55%	30%	15%	12,5%	12,5%	12,5%
Artigiani	99%	55%	30%	15%	12,5%	12,5%	12,5%
Commercianti	99%	55%	30%	15%	12,5%	12,5%	12,5%
Gestione ex Enpals	99%	60%	30%	20%	15%	10%	10%
Gestione separata (parasubordinati)	99%	55%	30%	15%	12,5%	12,5%	12,5%

Fonte: Inps; determina del direttore generale 6 ottobre 2017, n. 143

La tabella 25 mostra, in particolare come i crediti contributivi più risalenti (sino a fine 2011) siano quasi integralmente svalutati; quelli relativi al 2012 lo siano in percentuali oscillanti, a secondo della gestione interessata, tra il 55 e il 70 per cento; i crediti relativi agli anni successivi in percentuali via via minori, che si attestano nell'ultimo biennio tra il 10 e il 12,5 per cento.

E' da sottolineare come la citata determinazione direttoriale n. 143/2017, dia altresì conto di quanto specificato dagli agenti della riscossione in merito alla esigibilità dei crediti da essa detenuti a fine 2016, per l'importo complessivo, come già detto, di 119,993 md.

Di questi, 34,5 md farebbero capo a soggetti falliti deceduti o nullatenenti (in aumento rispetto ai 30,4 md del 2015), mentre 44,1 md afferirebbero a soggetti che non hanno regolarizzato la loro posizione, nonostante azioni cautelari o esecutive, con ridimensionate prospettive di recupero (37,1 md nell'esercizio antecedente).

E' da rilevare, inoltre, come, l'Istituto non abbia potuto cancellare i crediti c.d. "rottamati" inferiori a 2000 euro, ex art. 1, commi 527 e 528, della l. n. 228/2012, che sono, quindi, integralmente rimasti in carico agli agenti della riscossione.

Al riguardo, nell'ambito delle iniziative poste in essere dall'Inps al fine di potenziare la gestione della riscossione, è stato istituito uno specifico tavolo tecnico con Equitalia spa e Riscossione Sicilia spa (c.d. tavolo inesigibilità) al fine di ottenere dati consolidati e verificati sia sui crediti iscritti a ruolo "rottamati" ai sensi della citata l. n. 228 del 2012, sia più in generale sulla situazione di inesigibilità dei crediti ai fini del discarico contabile dell'agente. Ciò al fine di individuare con maggiore puntualità e precisione gli elementi utili per una corretta implementazione del fondo svalutazione crediti, anche attraverso la realizzazione di una procedura informatica che favorisca la conoscenza con tempestività di ogni elemento gestionale utile a tale fine.

L'annullamento delle quote "rottamate" inferiori ai 2000 euro avrebbe dovuto, comunque, operare automaticamente alla scadenza del termine di sei mesi per la comunicazione degli "elenchi" da parte di Equitalia, con eccezione delle posizioni sulle quali l'Istituto rilevi degli errori.

Nel corso degli incontri, tuttavia, sono state rilevate l'incompletezza degli "elenchi" trasmessi con incongruenze di carattere formale e sostanziale. In conseguenza, è stata procrastinata la decorrenza del termine di sei mesi alla data di ritrasmissione della fornitura "completa e bonificata", per consentire le ulteriori necessarie verifiche.

Come anticipato nelle "considerazioni generali", l'approvazione del collegato finanziario alla legge di bilancio per il 2016 - che ha soppresso, dal 1° luglio del 2017 le società del Gruppo Equitalia, nelle cui funzioni succede l'Agenzia delle entrate attraverso un proprio ente strumentale - prevede interventi per la definizione delle esposizioni debitorie, anche previdenziali, con procedure finalizzate all'abbattimento degli accessori alla sorte contributiva (interessi e sanzioni). Dalle prime parziali informazioni fornite dalla (sola) Agenzia delle entrate-Riscossione all'Inps, risulterebbe che le comunicazioni di pagamento delle somme dovute per la definizione agevolata, notificate dall'agente ai contribuenti che hanno richiesto l'adesione, sarebbero circa 477.000. Il debito lordo da pagare (comprensivo di aggio e degli interessi calcolati secondo il piano di pagamento prescelto) è di 4,57 md, di cui 4,2 md di competenza dell'Istituto, a valere sul carico residuo affidato all'agente della riscossione.

6.6 All'andamento esposto nel paragrafo precedente contribuisce la realizzazione dei crediti contributivi attraverso la procedura di cui all'art. 4, c. 12, della l. n. 412 del 30 dicembre 1991.

Ai sensi di questa disposizione, è previsto, con valenza sull'intero territorio nazionale, che i crediti vantati dagli enti morali verso le Asl e le regioni possano essere ceduti all'Inps, a fronte dei crediti contributivi ad esso dovuti e non versati.

Il totale generale dei crediti nazionali sospesi per cessioni al 2016 è pari a 1,406 md, mentre i versamenti effettuati ammontano a 1,140 md con un saldo contabile (residui da riscuotere) di 0,266 md.

Con riferimento alla sola Regione Lazio il saldo contabile - per il complesso delle gestioni - è pari a 89 ml per i quali è intervenuto il riconoscimento nei termini di legge (su un totale di 92,433 ml di crediti ceduti e riconosciuti sull'intero territorio nazionale).

L'ammontare dei crediti "non riconosciuti" affidati agli agenti della riscossione è pari a 55 ml, mentre per 3,557 ml è in corso il recupero tramite l'avvocatura dell'Istituto.

Occorre ricordare come al fine di tutelare i propri crediti nei confronti degli enti coinvolti, l'Istituto - sin dal 2009 - abbia avviato una attività di monitoraggio dei crediti interessati da atti di cessione, alla luce delle difficoltà del settore della sanità pubblica e dei conseguenti ritardi degli adempimenti da parte delle Asl.

Questa attività ha avuto un maggiore impulso con riferimento alle posizioni debitorie degli enti morali che operano nella Regione Lazio, in ragione della loro prevalenza sia sotto il profilo numerico che della entità dei contributi. Dal marzo 2009 sono stati sottoscritti dal presidente dell'Inps e dal direttore regionale del Lazio specifici atti di ricognizione delle posizioni debitorie, mediante i quali le Asl hanno effettuato l'accertamento definitivo e puntuale dei crediti vantati dall'Istituto in relazione alle fatture cedute dagli enti morali.

A conclusione di queste operazioni, sono stati versati da parte di ciascuna Asl gli importi relativi ai crediti interessati da cessioni riferite a fatture emesse non oltre il 31 dicembre 2007, con ciò definendo in massima parte le posizioni.

Successivamente, in virtù delle disposizioni contenute nel d.l. 8 aprile 2013 n. 35 - che hanno autorizzato l'anticipazione di liquidità per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del servizio sanitario nazionale sorti entro il 31 dicembre 2012 - è stato sottoscritto, in data 28 ottobre 2014, uno specifico Protocollo d'intesa tra Inps e la regione Lazio (la cui efficacia è stata prorogata al 31 dicembre 2016) attraverso il quale si è convenuto di completare, entro un anno dalla sottoscrizione, una procedura di ricognizione dei crediti vantati in virtù di cessioni effettuate dagli enti morali relativi a fatture emesse fino al 31 dicembre 2012 nei confronti dell'Asl e rimaste ancora insolute.

All'esito della definizione delle modalità di azione da parte dell'Istituto è derivata la gestione corrente dei crediti da parte delle sedi territorialmente competenti.

Nella tabella 26 sono riportati, in dettaglio, gli importi distinti per le singole gestioni previdenziali.

Tabella 26 - Crediti sospesi per cessione enti morali.

Fondo pensioni lavoratori dipendenti			
	imp. Credito	Versamenti	saldo contabile
TOTALE Regione Lazio sospensione per cessione	630.621.830,08	541.882.585,71	88.739.244,37
TOTALE altre regioni sospensione per cessione	486.348.225,78	482.653.669,85	3.694.555,93
Totale nazionale	1.116.970.055,86	1.024.536.255,56	92.433.800,30
Crediti regione Lazio oggetto di cessioni non riconosciute nei termini			
	imp. Credito	Versamenti	saldo contabile
TOTALE Reg Lazio ADR	56.318.190,56	1.347.560,67	54.970.629,89
TOTALE Reg Lazio Ufficio legale	98.713.046,92	95.156.191,41	3.556.855,51
PICFIC in a.s.	105.317.974,61	15.332.697,74	89.985.276,87
Totale Regione Lazio	260.349.212,09	111.561.432,82	148.512.762,27
Totale cessioni	1.377.319.267,95	1.136.372.705,38	240.946.562,57
Crediti gestione separata (parasubordinati) Lazio			
SEDE	imp. Credito	Versamenti	saldo contabile
TOTALE Regione Lazio sospensione per cessione	454.065,86	436.214,74	17.824,12
TOTALE Reg Lazio ADR	39.004,00	22.849,00	16.155,00
TOTALE Reg Lazio Ufficio legale	1.010.073,35	71.127,00	938.946,35
Totale	1.503.143,21	530.217,74	972.925,47
Crediti gestione pubblica Lazio			
	imp. Credito	Versamenti	saldo contabile
TOTALE Regione Lazio sospensione per cessione	1.379.110,38	-	1.379.110,38
TOTALE Reg Lazio Ufficio legale	26.144.715,26	3.524.891,71	22.619.823,55
Totale	27.523.825,64	3.524.891,71	23.998.933,93
Totale generale cessioni	1.406.346.236,80	1.140.427.814,83	265.918.421,97

Fonte: Corte dei conti su dati Inps, Direzione centrale entrate e recupero crediti

6.7 Come rappresentato nel referto 2015, l'Istituto ha avviato una nuova fase nella riscossione dei contributi dei datori di lavoro, per garantire una più efficace gestione dei flussi informativi, maggiormente orientata all'accertamento e al recupero dei crediti nel comparto pubblico⁶⁰.

L'obiettivo principale che l'Istituto intende perseguire è rappresentato dalla garanzia nell'uniformità delle regole amministrative vigenti per tutti i datori di lavoro, sia pubblici sia privati, attraverso l'aggiornamento della posizione assicurativa dei lavoratori con il regolare versamento mensile della contribuzione.

Lo strumento utilizzato dall'Inps per la gestione delle entrate del comparto è la procedura Eca (Estratto conto amministrazione) che dovrebbe consentire la realizzazione dell'incrocio dei flussi dichiarativi, con i versamenti effettuati tramite gli strumenti di pagamento in uso nelle amministrazioni pubbliche.

Nell'ambito del percorso di omogeneizzazione delle procedure relative alla riscossione dei crediti contributivi della gestione dei dipendenti pubblici gestite del soppresso Inpdap, con quelle relative al settore privato, un riferimento è da riservare alla circolare Inps n. 94 del maggio 2017 - adottata su conforme avviso del Ministero del lavoro - afferente al regime di prescrizione dei crediti contributivi. Circolare, peraltro, sostituita - ancor prima di acquistare efficacia - da analogo provvedimento, in esito a successivi approfondimenti resi necessari dalla complessità interpretativa e attuativa della materia e richiesti dal medesimo Dicastero.

Da un uniforme criterio interpretativo per tutte le gestioni amministrate - private e pubbliche - dei termini di prescrizione di cui agli articoli 9 e 10 della l. 8 agosto 1995 n. 335 (e della relativa decorrenza⁶¹) e dalla conseguente impossibilità per l'Istituto di riscuotere i contributi non versati dal datore di lavoro entro i termini di legge (quindi prescritti), venivano inizialmente fatti conseguire, sulla base di una prima interpretazione della normativa vigente (art. 31, l. n. 610/1952), effetti non univoci per tutte le gestioni pubbliche, ad alcune soltanto delle quali (dipendenti enti locali; ufficiali giudiziari e sanitari), in applicazione di una normativa più favorevole, sarebbe stato garantito il diritto al riconoscimento di un trattamento di quiescenza, pur in assenza di un versamento contributivo nei termini di legge, con la costituzione obbligatoria di una rendita vitalizia. Per contro, gli iscritti alla Cassa pensioni dipendenti dello Stato e a quella degli insegnanti di asili nido e scuole elementari parificate, avrebbero goduto di un regime assai meno favorevole in quanto i periodi che risultassero prescritti sarebbero potuti essere utilizzati,

⁶⁰ Circolare 16 ottobre 2015, n. 171.

⁶¹ Con una uniforme individuazione del termine iniziale, fissato per i crediti previdenziali - ex art. 2935 cc - dalla data di scadenza del termine per effettuare il versamento (il giorno sedici del mese successivo a quello al quale la prescrizione si riferisce), anziché dalla data di accertamento del diritto a pensione, secondo la prassi seguita dall'ex Inpdap.

solo facoltativamente, dal datore di lavoro o dal lavoratore per la costituzione di una rendita vitalizia, fermo restando il diritto di quest'ultimo di sostituirsi al datore di lavoro e di chiedere il risarcimento del danno (ex art. 13, l. 12 agosto 1962, n. 1338).

Come prima accennato, sulla base di una rinnovata interpretazione del contesto normativo di riferimento - suggerita dal Ministero del lavoro, con il contestuale invito alla sospensione "con effetto immediato" dell'efficacia della circolare in parola e la revisione di quanto in essa disposto - l'Inps ha adottato una nuova circolare di disciplina della materia (circ. n. 169 in data 15 novembre 2017). In buona sostanza, se resta confermato per tutte le gestioni amministrative (private o pubbliche) il principio della prescrizione quinquennale dei crediti contributivi, si ritiene l'Istituto della rendita vitalizia obbligatoria (di cui al combinato disposto dell'art. 31 della l. 17 giugno 1952, n. 610 e dell'art. 13 della l. n. 1338/1962) estensibile (salvo che per gli insegnanti di asilo e scuole elementari parificate) a tutte le casse del comparto pubblico.

Considerata la delicatezza della materia e l'ampia portata dei lavoratori coinvolti resta, comunque, auspicabile un intervento normativo che, in ragione anche di quanto previsto dalle disposizioni del testo unico n. 1092/1973 in materia di imprescrittibilità del diritto a pensione (art. 5) e di computo allo stesso fine di tutti i servizi prestati in qualità di dipendente statale (art. 8) e, dunque, della specificità del comparto pubblico rispetto a quello privato (profili sottolineati dallo stesso Ministero del lavoro nel parere da ultimo espresso e ripresi nella nuova circolare Inps), porti chiarezza nella materia con riguardo in particolare ai rapporti tra ente previdenziale e pubblica amministrazione nella disciplina dei flussi contributivi e delle stesse regole afferenti al regime della prescrizione. Depone in tal senso la stessa ravvisata opportunità, recepita dall'Istituto, di posticipare al 1° gennaio 2019 la decorrenza degli effetti della circolare, così da non risultare ben chiaro il regime da applicare *medio tempore* a fronte di un precetto normativo in tema di prescrizione dei crediti contributivi (ai sensi delle citate disposizioni della l. n.335/1995) di cui è assunta l'applicabilità.

Può, inoltre, aggiungersi come la competente direzione centrale dell'Istituto abbia trasmesso alle strutture territoriali specifici report degli Eca (estratti conto delle amministrazioni pubbliche) sui quali indirizzare le attività di accertamento dei flussi contributivi al fine di prevenire, comunque, il rischio della prescrizione dei relativi crediti.

Si evidenzia, infine, che alla data del 31 dicembre 2016 risultano per la Gestione dei Dipendenti pubblici (Cassa per le pensioni dei dipendenti degli enti locali, Cassa di previdenza per le pensioni degli ufficiali giudiziari, Cassa per le pensioni dei sanitari, Cassa per le pensioni agli insegnanti di

asilo e di scuole elementari parificate, Cassa dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato), importi creditorî per 224,379 ml.

Per quanto attiene l'attività di accertamento della riscossione dei crediti per contribuzioni minori dovute alle gestioni ex Enpals, un riferimento è da riservare alle disposizioni della circolare 3 agosto 2017, n. 124 che - oltre a ribadire gli obblighi contributivi connessi all'assicurazione di malattia a carico del datore di lavoro - stabilisce che la contribuzione per tale causale sia dovuta a favore di tutti i lavoratori dello spettacolo iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo (ex Enpals), prescindendo dalla natura del relativo rapporto di lavoro e dal tipo di qualifica dallo stesso rivestita, nonché dal settore produttivo in cui opera l'impresa che impiega il lavoratore. Nella circolare citata si puntualizza, inoltre, che, per effetto del c. 1-bis dell'art. 20 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, a far data dal 1° maggio 2011, gli obblighi assicurativi sono sempre vigenti, prescindendo dalla eventuale circostanza che il datore di lavoro/committente sia tenuto, per effetto di norma di legge o di contratto, a corrispondere al lavoratore, in caso di evento morboso, una prestazione di valore pari o superiore all'indennità economica di malattia a carico dell'Istituto, individuando altresì le categorie escluse dall'assicurazione di malattia.

Al riguardo, può considerarsi come queste indicazioni (condivise nelle linee generali dal Ministero del lavoro), siano state impartite dall'amministrazione attraverso lo strumento della modifica dell'inquadramento aziendale effettuata d'ufficio dall'Istituto e, quindi, senza efficacia retroattiva (ex art. 3, c. 8, della l. n. 335/1995), ancorché nella fattispecie non appaiano del tutto evidenti, a fronte di un contesto normativo sostanzialmente invariato, i presupposti di legge che giustificerebbero "la variazione della classificazione dei datori di lavoro ai fini previdenziali".

7 - LE PRESTAZIONI

7.1 La spesa per l'erogazione delle prestazioni istituzionali - che costituisce la voce più rilevante di uscite correnti per l'Istituto - ammonta nel 2016 a 308,021 md, di cui 272,620 md riferiti a prestazioni pensionistiche (incluse quelle di invalidità civile) e 35,401 md a prestazioni temporanee ed altri interventi a sostegno del reddito, come riepilogato nelle tabelle nn. 27 e 28.

Tabella 27 - Spesa per prestazioni istituzionali.

(dati in milioni)

Spesa per prestazioni pensionistiche	272.620
Lavoratori dipendenti iscritti alle gestioni private	154.423
Lavoratori dipendenti iscritti alle gestioni pubbliche	67.718
Lavoratori autonomi	31.890
Lavoratori iscritti alla gestione separata	897
Invalidi civili (incluse indennità di accompagnamento)	17.692
Spesa per prestazioni temporanee e altre prestazioni	35.401
Lavoratori dipendenti iscritti alle gestioni private	30.646
Lavoratori dipendenti iscritti alle gestioni pubbliche	4.676
Lavoratori dipendenti iscritti alle gestioni pubbliche	42
Lavoratori iscritti alla gestione separata	37
Totale spesa per prestazioni istituzionali	308.021

Fonte: INPS – rendiconto generale anno 2016

Tabella 28 - Spesa per prestazioni istituzionali – confronto 2015/2016.

	2015	2016	Variazione %
Spesa per prestazioni pensionistiche	273.075	272.620	-0,16%
Spesa per prestazioni temporanee e altre prestazioni	34.756	35.401	1,86%
Totale spesa per prestazioni istituzionali	307.831	308.021	0,06%

L'incremento rispetto al precedente esercizio ammonta a 190 ml su cui ha inciso l'aumento della spesa per prestazioni temporanee pari a 645 ml (+1,86 per cento rispetto al 2015).

Rispetto all'anno precedente diminuisce, invece, la spesa per prestazioni pensionistiche (-455 ml), anche condizionata nel 2015 dagli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, recepiti con d.l. 21 maggio 2015, n. 65, che ha disposto la corresponsione degli importi per rivalutazione automatica delle pensioni, riconosciuta (per gli anni 2012 e 2013) nella misura del

100 per cento esclusivamente alle pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo Inps⁶².

Sempre in riferimento alla spesa pensionistica va rilevato che poco più del 19 per cento è a carico dello Stato - attraverso il finanziamento della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias) - per un ammontare complessivo di 49,7 md di euro (-2 per cento rispetto al 2015), cui si aggiungono gli oneri a totale copertura delle prestazioni erogate agli invalidi civili (17,7 md di euro), di cui l'indennità di accompagnamento rappresenta il 77,4 per cento (pari ad oltre 13 md di euro, in un importo sostanzialmente stabile rispetto al 2015).

Prosegue nel 2016 la diminuzione degli interessi passivi sulle prestazioni arretrate, che ammontano a 23,4 ml (26,6 ml nel 2015), anche per effetto della progressiva riduzione del tasso ufficiale degli interessi legali.

7.2 Le pensioni (incluse le prestazioni assistenziali), al 31 dicembre 2016 sono pari a 20,6 milioni (-0,5 per cento rispetto al 2015). Di queste, quelle previdenziali - che rappresentano oltre l'81 per cento dei trattamenti complessivamente erogati - assommano a 16,8 milioni con un leggero decremento rispetto all'anno precedente (-0,8 per cento). Le prestazioni a carico di Gias e della Gestione invalidi civili, nel complesso pari a 3,8 milioni, fanno registrare un incremento dell'1 per cento, esclusivamente ascrivibile alle provvidenze da quest'ultima erogate (tabella 29).

Tabella 29 - Pensioni vigenti.

Gestione	Numero		Variazione % 2016/2015
	2015	2016	
Gestioni previdenziali	16.950.598	16.817.546	-0,8
Fondo pensioni lavoratori dipendenti*	8.951.599	8.782.074	-1,9
Lavoratori autonomi	4.248.763	4.239.813	-0,2
Parasubordinati	361.232	386.549	+7
Dipendenti pubblici	2.863.744	2.890.909	+0,9
Altri fondi**	519.932	513.397	-1,2
Assicurazioni facoltative***	5.328	4.804	-9,8
Gestioni interventi dello Stato****	1.226.108	1.196.741	-2,4
Gestione invalidi civili*****	2.561.697	2.629.790	+2,7
Totale generale	20.738.403	20.644.077	-0,5

*include le contabilità separate; **include tra gli altri: FFSS, Clero, Ex Ipost, Ex Enpals, Ex Sportass; *** Fondo previdenza iscrizioni collettive, Gestione lavori di cura non retribuiti, Assicurazione facolt. invalidità e vecchiaia; **** Pensioni assistenziali, pensioni CD/CM ante 1989; pensioni Ex Enpao; ***** Comprende anche i talassemici il cui onere è a carico della Gias.

Fonte: Inps - rendiconto generale anno 2016 – Relazione del Presidente

Nell'ambito del numero delle prestazioni a carico della Gias rientrano le pensioni a carattere prettamente assistenziale (quali le pensioni sociali, gli assegni sociali e gli assegni vitalizi) che nel

⁶² D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, c. 25.

loro insieme assommano a 891.602, con un incremento dell'1 per cento rispetto al 2015. Ad esse si aggiungono le oltre 2,6 milioni di prestazioni erogate agli invalidi civili che da sole costituiscono oltre il 74 per cento di tutte le prestazioni assistenziali, anch'esse in aumento rispetto al 2015 (+2,7 per cento). Da rimarcare inoltre come il 44,8 per cento di pensioni e assegni sociali abbiano avuto origine da una pensione di invalidità civile.

La tabella 30 espone l'andamento del numero delle pensioni vigenti negli ultimi dieci anni.

Tabella 30 - Pensioni vigenti anni 2007-2016.

Gestione Al	31.12.2007	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010 (*)	31.12.2011	31.12.2012 (**)	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016
previdenziali	14.541.293	14.558.860	14.524.237	14.642.971	14.567.583	17.270.470	17.135.978	17.046.986	16.950.598	16.817.546
interventi dello Stato	1.587.125	1.537.313	1.486.659	1.433.887	1.371.891	1.336.952	1.285.808	1.257.657	1.226.108	1.196.741
degli invalidi civili	2.372.268	2.512.506	2.638.042	2.713.282	2.672.824	2.581.593	2.446.385	2.481.945	2.561.697	2.629.790
Totale	18.500.686	18.608.679	18.648.938	18.790.140	18.612.298	21.189.015	20.868.171	20.786.588	20.738.403	20.644.077

(*) L'anno 2010 comprende le pensioni vigenti della gestione Ex-IPOST

(**) L'anno 2012 comprende le pensioni vigenti Ex ENPALS ed Ex INPDAP

Con riferimento alle gestioni previdenziali, il numero delle pensioni erogate è sostanzialmente stabile fino al 2011 (14.567.583). La crescita del 18,6 per cento che si registra nel 2012 (17.270.470) è essenzialmente da attribuire all'incorporazione in Inps di Inpdap (2.812.711 pensioni vigenti al 31 dicembre 2012) ed Enpals (54.742 pensioni vigenti alla medesima data). Dal 2012 al 2016 si rileva una costante diminuzione nel numero delle pensioni erogate sempre con riferimento alle gestioni previdenziali (complessivamente -2,6 per cento nel quinquennio). All'interno di tale aggregato è da sottolineare, tuttavia, un andamento differenziato dei due principali comparti, vale a dire quello del lavoro dipendente privato e quello del lavoro pubblico. Mentre nel primo si riscontra una dinamica di costante diminuzione del numero di pensioni erogate, nel secondo, viceversa, si registra una dinamica in aumento.

Per quanto attiene la gestione interventi dello Stato, nel decennio la diminuzione dei trattamenti erogati è pari al 24,6 per cento. Tale diminuzione è da considerare fisiologica in quanto dovuta in gran parte a trattamenti a favore di categorie di beneficiari che vanno ad esaurirsi (pensioni sociali, pensioni Cd/Cm ante 1989 e pensioni alle ostetriche - ex Enpao), con l'unica eccezione rappresentata dagli assegni sociali che aumentano del 44,4 per cento.

La gestione degli invalidi civili, dal canto suo, fa registrare un andamento differenziato nel corso decennio. Dopo un aumento del 14,4 per cento dei trattamenti tra il 2007 e il 2010, il *trend* si inverte e fino al 2013 si assiste ad un decremento delle prestazioni erogate (-9,8 per cento) da ascrivere, ragionevolmente, al nuovo procedimento di riconoscimento dell'invalidità civile approntato a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 20 del d.l. n. 78/2009, convertito nella l. n.

102/2009. Negli ultimi tre anni (2014 - 2016) si assiste, tuttavia, ad una tendenziale crescita delle prestazioni in parola.

7.2.1 Nel corso del 2016 sono state liquidate 597.723 nuove prestazioni previdenziali e 40.782 prestazioni assistenziali, con un decremento, rispettivamente, del 10,3 per cento e del 21,7 per cento rispetto al 2015. Ad esse si aggiungono 454.417 nuove prestazioni erogate agli invalidi civili, in aumento di circa il 4 per cento, come riassunto in tabella 31.

Tabella 31 - Pensioni liquidate.

Gestione	Numero		Variazione % 2016/2015
	2015	2016	
Gestioni previdenziali	665.622	597.273	-10,3
Gestioni interventi dello Stato*	52.107	40.782	-21,7
Gestione invalidi civili	437.223	454.417	+3,9
Totale generale	1.154.952	1.092.472	-5,4

* Pensioni assistenziali, pensioni CD/CM ante 1989; pensioni Ex Enpao.

Fonte: Inps - rendiconto generale anno 2016 – Relazione del Presidente

Sulla dinamica delle pensioni previdenziali - e in parte anche sulla liquidazione delle pensioni/assegni sociali - nell'ultimo triennio ha inciso l'entrata in vigore della l. n. 214/2011, che ha innalzato sia il requisito contributivo per l'accesso alla pensione di anzianità/anticipata, sia quello anagrafico per la pensione di vecchiaia, prevedendo, altresì, la periodica elevazione automatica di quest'ultimo, in adeguamento all'aumento dell'aspettativa di vita.

Si è, pertanto, registrato nel biennio 2013-2014 un decremento del numero di nuove pensioni liquidate, mentre nel corso del 2015 hanno maturato il diritto a pensione molti di coloro che al momento dell'approvazione della legge non risultavano essere in possesso dei requisiti prescritti. Circostanza, quest'ultima, che ha determinato un incremento nel numero di pensioni liquidate che torna nuovamente a scendere nel 2016, in virtù del nuovo innalzamento di quattro mesi sia dei requisiti di età richiesti per la pensione di vecchiaia che di quelli di anzianità necessari per quella anticipata.

Gli effetti della citata l. n. 214/2011 sono stati, inoltre, condizionati dall'applicazione dei principi di salvaguardia nei confronti delle varie categorie di "esodati" di volta in volta individuati dalla legge.⁶³

⁶³ Così definiti coloro che erano cessati dal lavoro o avevano accettato/deciso modifiche rilevanti nell'ambito dell'attività lavorativa in previsione del pensionamento e che poi sono stati interessati dal posticipo della decorrenza della pensione previsto dalla l. n. 214/2011: lavoratori collocati in mobilità, autorizzati ai versamenti volontari, lavoratori pubblici esonerati dal servizio, cessati in base ad accordi o per risoluzione unilaterale, fruitori di permessi e congedi familiari o per assistenza ai figli disabili, beneficiari di fondi di solidarietà, cessati con contratto a tempo determinato.

I provvedimenti di salvaguardia susseguiti dall'entrata in vigore della citata riforma sono otto⁶⁴, l'ultimo dei quali introdotto dalla legge di bilancio per il 2017. Il d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, a seguito dell'attività di monitoraggio e verifica delle misure di salvaguardia, ha recentemente modificato la citata legge di bilancio e rideterminato il numero complessivo di soggetti salvaguardati a 153.389 unità.

Dagli ultimi dati ufficiali forniti dall'Istituto, aggiornati a maggio 2017, fino alla settima salvaguardia sono state liquidate 116.587 pensioni. Per quanto attiene l'ottava salvaguardia, le domande accolte, al mese di ottobre 2017, risultano essere 13.837 per un numero di pensioni liquidate pari a 6.444.

7.3 In tema di invalidità civile, come più volte rilevato nei precedenti referti, il principale nodo ancora irrisolto rimane l'accentramento in un unico soggetto dell'intero procedimento per il riconoscimento dello stato di invalido civile.

La maggiore criticità è, tuttora, rappresentata dal permanere di più soggetti coinvolti. E' da ricordare, in proposito, come il primo accertamento dei requisiti sanitari rimanga, infatti, di competenza delle Commissioni Asl (benché integrate da un medico Inps), mentre l'accertamento definitivo, le revisioni, le verifiche e l'intera fase amministrativa è di competenza dell'Istituto, che vi adempie attraverso le Commissioni medico legali (Cml), con funzione di definizione/validazione dei verbali Asl, e la Commissione medica superiore (Cms), con funzione di monitoraggio complessivo.

Questo modello, nonché la mancata piena adozione delle soluzioni procedurali adottate dall'Istituto (come nel caso della completa telematizzazione dell'intero procedimento: dalla presentazione della domanda all'emissione del verbale), ha generato, nei primi anni di attuazione, un appesantimento dell'intero *iter*, con ulteriore dilatazione dei tempi di riconoscimento e liquidazione della prestazione e conseguenti oneri in termini di interessi passivi.

Nel corso del 2016, la progressiva estensione della cooperazione applicativa⁶⁵, una maggiore aderenza alle disposizioni operative e la diffusione di buone pratiche, hanno consentito di ottenere un miglioramento dei tempi medi del procedimento che, se interessa in misura minore la fase

⁶⁴ l. 22 dicembre 2011, n.214, art.24, commi 14 e 15; l. 7 agosto 2012, n.135, art.22, c. 1; l. 24 dicembre 2012, n.228 (l. di stabilità 2013), art.1, cc. 231 e ss.; l. 28 ottobre 2013, n.124, art. 11 e 11 bis; l. 27 dicembre 2013 (l. di stabilità 2014), art.1, c. 194 e ss.; l. 10 ottobre 2014, n. 147, art.2, c. 1; l. 28 dicembre 2015, n. 208 (l. di stabilità 2016) art.1, c. 263 e 270; l.11 dicembre 2016 n. 232, art. 1, c. 212 e ss.

⁶⁵ La cooperazione applicativa rappresenta la parte del Sistema Pubblico di Connettività (SpC) finalizzata all'interazione tra i sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni per garantire l'integrazione dei metadati, delle informazioni e dei procedimenti amministrativi. Il SpC, dal canto suo, è l'insieme di infrastrutture tecnologiche e di regole tecniche per consentire lo sviluppo, la condivisione, l'integrazione e la diffusione del patrimonio informativo e dei dati delle varie pubbliche amministrazioni attraverso la realizzazione di servizi basati su regole condivise che ne garantiscano la sicurezza e la riservatezza delle informazioni.

sanitaria, si rileva marcato in quella concessoria, grazie ad una migliore organizzazione delle fasi di lavorazione.

D'altro canto lo stesso legislatore, al fine di superare le difficoltà operative riscontrate soprattutto nei rapporti con le Asl, è intervenuto (art. 18, l. 15 luglio 2011, n. 111), prevedendo la stipula di convenzioni con le regioni (anche in deroga alla normativa vigente) volte ad attribuire all'Istituto le funzioni relative al primo accertamento dei requisiti sanitari.

In attuazione di tale disposizione è stata adottata, dapprima, una determinazione presidenziale (n. 429 del 2011) che ha previsto uno schema di convenzione quadro riguardante l'intero territorio regionale e la possibilità, da parte dell'Istituto, di avvalersi delle risorse umane e strumentali delle regioni per effettuare l'accertamento sanitario, qualora le risorse proprie non fossero risultate sufficienti. Difficoltà emerse in sede applicativa - segnatamente, la resistenza al trasferimento delle competenze e delle risorse finanziarie da parte delle aziende sanitarie; l'inadeguatezza delle infrastrutture informatiche in uso presso le Asl; l'obiettivo difficoltà nell'utilizzo dei medici e del personale sanitario - hanno indotto l'Inps ad optare per un modello più flessibile e facilmente adattabile al contesto locale.

Sono stati quindi siglati protocolli di intesa a carattere sperimentale con le regioni che vi hanno manifestato interesse, con contenuto il più aderente possibile allo schema delineato dalla citata determinazione presidenziale. Il carattere di sperimentality ha consentito, dal canto suo, di superare la "resistenza" delle istituzioni regionali che, nella maggior parte dei casi, hanno tuttavia preferito limitare la durata della sperimentazione ad un anno ed al territorio di alcune province.

In atto, si è addivenuti alla conclusione di accordi con le Regioni Campania, Sicilia, Veneto, Lazio, Basilicata, Friuli Venezia Giulia e Calabria.

L'accentramento in Inps delle diverse fasi del procedimento ha prodotto una significativa contrazione nei tempi di fornitura del servizio e un'ottimizzazione del processo in termini di omogeneità, tracciabilità e trasparenza, con effetti positivi anche in materia di contenzioso.

Dagli ultimi dati forniti dall'Istituto, riepilogati nella tabella 32 emerge, tuttavia, nel confronto con il 2015, un generale peggioramento riferito ai tempi della fase sanitaria che, secondo l'amministrazione, è da imputare ad una serie di fattori che vanno dall'afflusso delle pratiche di revisione in virtù del disposto dell'art.25, c. 6-bis della l. n. 114/2014, che accentra in Inps la competenza in tale ambito, all'accumulo di pratiche complesse (che richiedono visite specialistiche o a domicilio) e al calo dei medici convenzionati, che l'Istituto utilizza per assolvere ai compiti in materia di invalidità in virtù della costante riduzione di risorse interne.

Tabella 32 - Tempi medi accertamenti sanitari CIC.

		Gennaio – Dicembre 2015	Gennaio –Dicembre 2016
Campania	Avellino	129	130
	Benevento	87	87
	Caserta	241	250
	Salerno	142	191
Sicilia	Trapani	80	91
	Enna	52	62
	Caltanissetta	62	85
	Messina	50	111
Veneto	S. Donà di Piave	79	36
	Venezia	97	159
	Verona	55	69
Lazio	Frosinone	77	88
	Roma A	56	46
Basilicata	Matera	59	83
	Potenza	88	127
Friuli Venezia Giulia	Pordenone	36	48
	Gorizia	20	39

Fonte: Inps

Nonostante il peggioramento nell'ultimo anno, confermato anche per il primo trimestre del 2017 rispetto al periodo antecedente la sperimentazione, i tempi medi dell'intero procedimento risultano essersi notevolmente contratti, in alcune realtà territoriali si sono, infatti, ridotti del 50 per cento. Va sottolineato che laddove i tempi della fase sanitaria appaiono ancora eccessivamente lunghi (come in Campania), ciò è dovuto anche alla presa in carico delle vecchie pratiche giacenti presso le Asl.

L'eventuale allargamento della sperimentazione all'intero territorio nazionale è stata valutata e sostenuta da una puntuale quantificazione dei fabbisogni di risorse umane e logistiche, dei costi e dei benefici attesi.

Al riguardo viene evidenziato come alcuni dei protocolli siglati a partire dalla fine del 2014, prevedano la compartecipazione delle regioni ai costi. La particolare complessità della situazione e le richieste delle amministrazioni chiamate a compartecipare agli oneri, hanno indotto l'Istituto ad approfondire i diversi aspetti, attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro inter servizi, che ha concluso la propria attività nel corso dei primi mesi del 2017.

Gli esiti del gruppo di lavoro e le risultanze della sperimentazione hanno portato alla stesura di un nuovo schema di convenzione quadro con le regioni e le aziende sanitarie, che supera lo schema adottato con determinazione presidenziale n. 429 del 2011.

La nuova convenzione (approvata con determinazione presidenziale n. 141 del 13 settembre 2017) prevede, in particolare, che i costi - derivanti all'Istituto dallo svolgimento degli accertamenti sanitari - siano posti a carico delle regioni.

Il meccanismo approntato si fonda sull'individuazione della misura (ovvero il costo per singolo verbale sanitario, pari a 40,86 euro) sulla base della quale determinare il costo complessivo da imputare alla regione che potrà essere ridotto, qualora gli enti mettano a disposizione le proprie risorse logistiche e umane, sulla base di appositi parametri che saranno in seguito definiti. Diversamente, nel costo unitario come sopra descritto è da intendersi compreso l'onere necessario al reclutamento di ulteriori professionisti esterni - cui l'Istituto già fa ricorso per assolvere ai propri compiti in tema di invalidità - senza i quali sarebbe comunque impossibile svolgere gli accertamenti previsti.

Si tratta, dunque, di un intervento che non può non essere positivamente valutato nelle sue finalità, la cui effettiva validità andrà, comunque, verificata in ragione delle adesioni alle nuove convenzioni da parte delle regioni.

7.3.1 Per quanto attiene l'attività ordinaria svolta dall'Istituto, nelle sedi in cui non sono attive le convenzioni con le regioni, nel 2016 si assiste ad un leggero incremento delle richieste di accertamento sanitario inoltrate all'Istituto (+0,84 per cento), in coerenza con il *trend* fatto registrare negli ultimi anni; complessivamente esse ammontano a 2.352.811.

I verbali pervenuti dalle Asl sono risultati pari a 1.730.430, di questi 644.015 sono stati emessi con la partecipazione di un medico Inps alle Commissioni (poco più del 37 per cento). Rispetto al 2015 la presenza di medici Inps nelle Commissioni Asl risulta, pertanto, diminuita di 7 punti percentuali (44 per cento il tasso di presenza nel 2015).

La mancata piena integrazione delle commissioni mediche, mai interamente realizzata nonostante il ricorso a medici esterni convenzionati - il cui numero complessivo è diminuito a partire dal mese di maggio 2016, passando da 969 a 900 a seguito del rinnovo delle selezioni - rimane uno dei punti maggiormente critici del procedimento, con un appesantimento dell'iter procedurale, che vede sostanzialmente tre gradi di verifica⁶⁶, con conseguente maggiori oneri in termini di risorse umane e finanziarie.

⁶⁶ I verbali predisposti dalle Cmi vengono trasmessi all'Istituto e sono presi in carico dai Coordinamenti Medico Legali (Cml) delle sedi, per la loro validazione e successivamente dalla Commissione Medica Superiore (Cms), cui spetta l'accertamento conclusivo prima di procedere alla comunicazione dell'esito al richiedente. In tale fase tanto i Cml che la Cms hanno la possibilità di sospendere i verbali e convocare nuovamente a visita i soggetti richiedenti

A fronte dell'aumento delle domande, nel 2016 si riscontra una diminuzione tanto dei verbali definiti (2.184.438 rispetto ai 2.196.383 del 2015) che delle prestazioni liquidate (447.439 rispetto a 454.030 nel 2015). Nel caso dei verbali, la diminuzione è imputabile principalmente alla costante riduzione di medici interni specialisti in medicina legale la cui professionalità è stato possibile compensare solo in parte con il convenzionamento di professionisti esterni. Quanto alle prestazioni liquidate è il blocco del *turn over* e la costante perdita di risorse che va ad incidere negativamente sui livelli di produzione.

I tempi medi di liquidazione delle prestazioni, comprensivi della fase di accertamento sanitario, sebbene in miglioramento rispetto agli anni precedenti, risultano ancora eccessivamente dilatati (mediamente 173 gg. per l'invalidità civile; 224 gg. per la sordità e 217 gg. per la cecità) e vedono ancora lontano l'obiettivo del termine massimo di 120 giorni dalla data della domanda. I principali miglioramenti si registrano nella gestione del subprocedimento concessorio che, unitamente alla correzione di fenomeni distorsivi derivanti dalla non corretta applicazione delle norme sulla decorrenza dei trattamenti, hanno prodotto un decremento degli importi maturati a titolo di interessi passivi pari al 56,3 per cento (3,1 ml nel 2016, contro i 7,2 ml nel 2015), confermando una tendenza in atto ormai da alcuni anni.

7.3.2 All'attività finalizzata al riconoscimento dello stato di invalido civile svolta dall'Istituto, si affianca quella di verifica sulla permanenza dei requisiti per il mantenimento di tale stato e per il diritto alle prestazioni che da esso derivano.

L'attività di verifica che l'Inps svolge tanto in via ordinaria che straordinaria - in virtù di specifiche disposizioni di legge che hanno ampliato sempre più la competenza in tale ambito attribuendo nuovi e maggiori compiti - è di fatto stata assorbita dal 2015 nell'attività di revisione svolta in virtù di quanto previsto dall'art. 25, c. 6 bis, della l. 11 agosto 2014, n. 144. Disposizione quest'ultima che ha attribuito, in via definitiva, all'Istituto (cui compete la convocazione a visita nei casi di invalidità civile in cui sia prevista la rivedibilità) la competenza in materia di revisioni ordinarie.

Peraltro, già a partire dal 2010, i criteri adottati dall'Inps per la convocazione a visita dei soggetti da sottoporre a verifica straordinaria comprendevano tutti i titolari di prestazioni economiche soggette a scadenza (c.d. revisioni), prima che questa si verificasse, garantendo così la continuità nella fruizione dei benefici spettanti, senza alcuna sospensione.

I risultati conseguiti, in termini di risparmi, a seguito dell'attività di verifica, che ha comportato la riliquidazione o la revoca totale per motivi sanitari e/o reddituali della prestazione in godimento, sono riepilogati nelle tabelle 33 e 34.

Tabella 33 - Risparmi derivanti da prestazioni ricostituite.

Ricostituzioni per cambio fascia		Ricostituzioni per motivi documentali		Ricostituzioni per altri motivi		Ricostituzioni complessive	
Prestazioni	Importo*	Prestazioni	Importo*	Prestazioni	Importo*	Prestazioni	Importo*
5.508	19.666.749	7.769	27.148.055	413	1.380.379	13.690	48.195.183

*comprensivo delle indennità

Fonte: Inps

Tabella 34 - Risparmi derivanti da prestazioni eliminate.

Motivi sanitari/reddituali a seguito di revisione		Motivi sanitari a seguito di verifica straordinaria		Assenza a visita		Trasferimento all'estero/motivi reddituali rilevati dalle sedi	
Prestazioni	Importo*	Prestazioni	Importo*	Prestazioni	Importo*	Prestazioni	Importo*
23.664	64.762.074	979	3.184.228	99	359.355	11.688	41.573.559

*comprensivo delle indennità

Fonte: Inps

Le revoche totali di prestazioni (nel numero di 36.430) hanno consentito una minore spesa per circa 110 ml, importo che, sommato ai risparmi derivanti dalle prestazioni ricostituite, ha consentito di raggiungere un risultato pari a oltre 158 ml.

E' da rilevare, infine, come perduri il mancato aggiornamento delle tabelle indicative delle percentuali di invalidità per le menomazioni e le malattie invalidanti, approvate con un decreto del Ministero della salute risalente al 5 febbraio 1992, che costituisce uno strumento essenziale di omogeneizzazione e oggettivazione dei giudizi medico legali.

7.3.3 Per assolvere ai compiti in materia di invalidità civile, si è reso indispensabile da parte dell'Inps, come già esposto nei precedenti referti, il ricorso ai servizi di medici esterni convenzionati, il cui fabbisogno, dal 2009 ad oggi, è andato aumentando in funzione di successive riduzioni della dotazione organica (che non hanno risparmiato l'area dei medici), nonché dei pensionamenti e del blocco del *turn over*.

I medici dell'Istituto svolgono la loro attività sia in ambito assistenziale che previdenziale, effettuando accertamenti medico-legali per l'erogazione sia di pensioni che di prestazioni a sostegno del reddito. In questi campi l'Inps è subentrato alle funzioni già di competenza degli enti soppressi - in sede di prima visita, di ricorso amministrativo e di difesa in giudizio - e precedentemente affidate a strutture e a consulenti medici esterni.

Per gli anni 2014-2015 sono stati convenzionati 969 medici su un fabbisogno quantificato in 1.191 professionisti. Alla scadenza degli incarichi, attribuiti per un anno (dal 1° ottobre 2014 al 30

settembre 2015) e successivamente prorogati fino al 31 dicembre 2015, è stata autorizzata una nuova procedura selettiva per il reclutamento di 900 medici, per far fronte alle attività medico legali in essere (determinazione presidenziale n. 147 del 12 novembre 2015).

La mancata conclusione di detta procedura selettiva entro il termine previsto per la decorrenza dei nuovi contratti annuali (1° gennaio 2016), ha comportato un'ulteriore proroga di quelli in essere fino al 30 aprile 2016. A partire dal mese di maggio, a seguito della conclusione delle selezioni, il numero complessivo dei medici in convenzionamento è pertanto diminuito da 969 a 900 unità.

La spesa sostenuta per la remunerazione delle prestazioni rese dai componenti esterni delle Commissioni per l'accertamento dell'invalidità civile, handicap e disabilità ha fatto registrare nel 2016 un importo pari ad oltre 39 ml, per l'85 per cento riferito ai medici esterni e per il restante 15 per cento ai medici di categoria e operatori sociali.

E' da dire come l'esiguità di personale medico ponga interrogativi sulla effettiva possibilità per l'Istituto di far fronte ai numerosi compiti in ambito medico legale ad esso attribuiti, anche alla luce dell'entrata in vigore dal 1° settembre 2017 del "Polo Unico delle visite fiscali", di cui si dirà nei successivi paragrafi.

Oltre ai professionisti esterni e ai medici di lista per l'effettuazione delle visite fiscali, l'Istituto continua ad utilizzare strutture sanitarie o specialisti convenzionati per gli accertamenti diagnostici - con cui è attualmente in vigore apposita convenzione (determinazione n. 11/2015) e per i quali è in fase di istituzione una specifica sezione nell'Albo informatizzato dei fornitori - nonché dei medici rappresentati delle associazioni di categoria.

Il contratto in essere con questi professionisti è giunto a scadenza in data 30 giugno 2016. In data 24 giugno 2016 è stata adottata la determinazione presidenziale di disciplina del nuovo schema di contratto con validità annuale (fino al 30 giugno 2017), per un importo pari a 1,5 ml.

Alla luce di quanto detto, emerge la necessità di rideterminare globalmente il quadro di riferimento per l'utilizzo di professionisti esterni nell'area medico legale dell'Istituto - anche attraverso la revisione della normativa di riferimento, là dove necessario - per garantire la qualità dei servizi erogati agli utenti, il pieno assolvimento dei compiti sanitari e il contenimento della spesa.

7.4 In riferimento alle nuove misure dell'Ape sociale e dell'anticipo pensionistico per i lavoratori c.d. precoci, introdotte dalla legge di bilancio 2017 con decorrenza 1° gennaio - divenute operative dal mese di giugno dello stesso anno a seguito dell'adozione da parte del Presidente del Consiglio

dei ministri degli appositi decreti - l'attività dell'Istituto si è concentrata, fin da subito, nel predisporre le circolari attuative e le istruzioni per la presentazione della domanda in via telematica, nonché nell'adeguamento delle procedure informatiche.

Lo sforzo messo in campo dall'Istituto è stato di particolare rilievo - dati i tempi ristretti e l'invarianza delle risorse a disposizione per far fronte alle scadenze fissate dalla norma - e si è concretizzato nella creazione di poli territoriali e in una capillare attività formativa ed informativa rivolta al personale, agli utenti ed agli intermediari. All'Inps è stata anche affidata l'attività di monitoraggio sul numero delle posizioni ammesse al beneficio, al fine di verificare il rispetto dei limiti di spesa fissati dalla citata legge di bilancio.

L'Istituto, in forza di questa attività prodromica, ha potuto definire la totalità delle richieste di certificazione dei requisiti, pervenute entro il 15 luglio 2017 (39.721 per l'Ape sociale e 26.251 per i lavoratori precoci), entro la scadenza fissata al 15 ottobre.

La assai ridotta percentuale di domande positivamente certificate, rispetto a quelle pervenute, è in linea principale da ricondurre, secondo quanto rappresentato dall'Istituto, all'accertamento dei requisiti, posti dalla legge, della disoccupazione - che secondo primi indirizzi ermeneutici non prevedeva la possibilità di alcun tipo di rioccupazione - e dello svolgimento di attività difficoltose o rischiose.

Con riguardo a queste ultime attività, ne sono stati, comunque, sottolineati i profili di complessità connessi alla procedura di accertamento, che prevede il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali (Ministero del lavoro, Inail, Anpal ed Inl)⁶⁷.

I successivi indirizzi interpretativi della normativa che qui occupa, forniti dal Ministero del lavoro nell'ottobre del 2017, hanno consentito all'Inps di riesaminare d'ufficio, in particolare, tutte le domande i cui richiedenti risultassero rioccupati per periodi inferiori a sei mesi, inclusi anche coloro che avessero svolto attività di lavoro occasionale remunerato con "voucher".

Alla data del 4 dicembre 2017 il numero delle domande accolte è di 15.559 per l'Ape sociale e di 7.459 per i lavoratori precoci, con un onere complessivo di quasi 189 ml, ancora al di sotto delle risorse stanziare per il medesimo esercizio.

Alla luce del monitoraggio effettuato sulle domande accolte, saranno prese in esame dall'amministrazione le ulteriori 8.685 domande di Ape e 8.496 domande relative al beneficio per i lavoratori precoci pervenute entro il 30 novembre 2017.

⁶⁷ Lo stesso Istituto, pertanto, ha ritenuto necessario suggerire una semplificazione operativa, individuando - se necessario anche con apposita norma - un'unica amministrazione che possa certificare e comunicare all'Istituto medesimo lo svolgimento di lavori gravosi, superando l'attuale impostazione che vede coinvolte ben cinque amministrazioni.

7.5 Le prestazioni temporanee erogate dall'Inps a sostegno del reddito dei lavoratori ammontano nel 2016, come innanzi detto, a 35,401 md, con un incremento di 645 ml rispetto al 2015, e un *trend* in crescita rispetto agli anni precedenti.

Di queste prestazioni la gran parte è a carico della Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt), finanziata in larga quota dai contributi versati dai datori di lavoro e/o dagli iscritti. Per altri istituti, quali, la Cassa integrazione straordinaria (Cigs) e la mobilità, il relativo onere è interamente a carico della Gias.

Nei successivi paragrafi è illustrato l'andamento delle principali prestazioni che l'Istituto eroga, rinviando al capitolo dieci per una trattazione di maggior dettaglio sull'andamento delle singole gestioni.

Nel 2016, è stato possibile osservare i primi effetti delle disposizioni entrate in vigore nel corso del 2015, a seguito dell'adozione dei decreti attuativi delle deleghe contenute nella l. n. 183/2014, che hanno introdotto nuovi strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, riordinato la normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro e riorganizzato i servizi per il lavoro e le politiche attive.

Non è superfluo sottolineare come la disciplina delle nuove prestazioni di disoccupazione previste dalla citata legge (Naspi, Dis-coll, Asdi) abbia lo scopo di garantire maggiore equità sociale ampliando la platea dei beneficiari e rendendo più agevole l'accesso alle stesse.

Per quanto riguarda i lavoratori sospesi (in costanza, quindi, di rapporto di lavoro) è stata estesa agli apprendisti la Cassa integrazione ordinaria e straordinaria e rivista la disciplina sui fondi di solidarietà, anche in questo caso con l'intento di garantire ad una platea più vasta di lavoratori, prestazioni di sostegno al reddito durante i periodi di crisi aziendale.

Va, tuttavia, sottolineato come gli effetti delle modifiche introdotte non si sono ancora compiutamente dispiegati a causa delle criticità riscontrate nella fase transitoria e dei necessari adeguamenti dei processi amministrativi e gestionali che, come nel caso della Cassa integrazione ordinaria (Cigo), hanno prodotto un blocco delle autorizzazioni nel corso del primo trimestre 2016, per consentire l'allineamento delle procedure alle nuove disposizioni. Senza dimenticare, sempre in riferimento alla citata prestazione, che la competenza nelle definizioni delle domande è stata trasferita in capo alle sedi dell'Istituto a seguito della soppressione delle apposite Commissioni provinciali di cui all'art. 8, l. 20 maggio 1975, n. 164.

Inoltre, più recenti interventi normativi hanno introdotto, nel panorama delle misure previste a sostegno dei redditi delle famiglie, tutta una serie di nuove prestazioni di cui l'Inps diviene ente

erogatore e/o verificatore, anche nei casi in cui queste siano di competenza dello Stato o degli enti locali.

Pertanto, l'Istituto viene a configurarsi, sempre di più, come unico polo di riferimento per il *welfare* nazionale, non solo in virtù della propria *mission* istituzionale - andatasi nel tempo consolidando ed ampliando con l'attribuzione di nuove competenze - ma anche grazie al patrimonio di banche dati e alle procedure informatiche di cui dispone.

Ciò comporta la necessità di continui sforzi per l'adeguamento di processi e procedure che, in condizioni di ristrettezza di risorse, sia umane che economiche, non sempre risultano di facile realizzazione.

Tra le prestazioni in questione basti ricordare, per citarne alcune, il Sostegno all'inclusione attiva (Sia), introdotto dalla legge di stabilità 2016; il premio alla nascita (c.d. "bonus mamma domani") e il "buono nido" introdotti dalla legge di bilancio 2017.

7.5.1 Quanto alle principali prestazioni a sostegno del reddito, il monitoraggio dell'andamento della Cassa integrazione guadagni - primario strumento di aiuto alle imprese ed ai lavoratori in difficoltà - rappresenta un indicatore significativo dello "stato di salute" del sistema produttivo, in presenza di crisi di mercato o di ristrutturazioni che rendono necessaria la salvaguardia della continuità del rapporto di lavoro.

I parametri di riferimento per misurare l'indicato andamento sono le ore di cassa integrazione autorizzate e quelle utilizzate effettivamente dalle imprese, che in rapporto tra loro danno il c.d. "tiraggio".

Le tabelle 35 e 36 riassumono i dati riferiti al 2016 che, a confronto con quelli del 2015, mostrano un miglioramento, confermando la tendenza degli ultimi due anni.

Tabella 35 - CIG ore autorizzate/ore utilizzate.

	2015		2016		Var. %
Ore autorizzate*	CIG ordinaria	183.779.575	CIG ordinaria	137.572.217	-25,1%
	CIG straordinaria	400.595.229	CIG straordinaria	383.855.120	-4,2%
	CIG in deroga	98.420.340	CIG in deroga	57.818.225	-41,2%
	CIG TOTALE	682.795.144	CIG TOTALE	579.245.562	-15,1%
Ore utilizzate*	CIG ordinaria	84.387.277	CIG ordinaria	55.967.829	-33,7%
	CIG straordinaria**	250.346.149	CIG straordinaria**	153.304.628	-38,8%
	CIG TOTALE	334.733.425	CIG TOTALE	209.272.457	-37,5%

*Ore autorizzate ed utilizzate fino al mese di dicembre ** Comprende anche la Cig in deroga

Fonte: Inps – XVI rapporto annuale – luglio 2017

Tabella 36 - CIG tiraggio.

Tiraggio	2015		2016	
	CIG ordinaria	45,9%	CIG ordinaria	40,7%
CIG straordinaria*	50,2%	CIG straordinaria*	34,7%	
CIG TOTALE	49%	CIG TOTALE	36,1%	

* Comprende anche la Cig in deroga

Fonte: Inps – XVI rapporto annuale – luglio 2017

Il ricorso allo strumento della Cig risulta in diminuzione ad indicare un andamento congiunturale che va nella direzione di una crescita economica; allo stesso tempo esso riflette gli effetti normativi connessi al d.lgs. n. 148/2015, quali le limitazioni delle causali per il ricorso alla Cig ordinaria, l'incremento dei costi di accesso, l'incentivazione dei contratti di solidarietà.

Il maggiore decremento è riferibile alla Cig in deroga (-41,2 per cento), prestazione che, però, risente dei fermi amministrativi dei finanziamenti. L'autorizzazione a ricorrere a questo strumento viene infatti rilasciata dall'Inps a fronte dei decreti concessori emessi dalle regioni e condizionati dalle disponibilità finanziarie di quest'ultime.

Il miglioramento ha, comunque, riguardato in modo generalizzato tutti i settori produttivi con maggiore portata, anche per il 2016, per quanto riguarda l'edilizia (Cigo -35 per cento; Cigs -32,3 per cento e Cigd -62,5 per cento).

Il "tiraggio", infine, rispetto al 2015 mostra un netto miglioramento, assestandosi al 36,1 per cento e facendo registrare una diminuzione di oltre dieci punti percentuali.

Nella tabella 37 è esposto l'onere del 2016 per le prestazioni di integrazione salariale, insieme a quello per la copertura della contribuzione figurativa e all'ammontare dei contributi accertati che contribuiscono al finanziamento della prestazione.

Tabella 37 - Oneri prestazioni di cassa integrazione e ammontare dei contributi accertati.

(dati in milioni)

Tipo di intervento	Spesa per prestazioni	Copertura per contribuzione figurativa	Totale	Contributi accertati
CIG ordinaria	517	392	909	2.643
CIG straordinaria	1.374	1.182	2.556	1.127
CIG in deroga	199	133	332	3

Fonte: Elaborazione da Rendiconto 2016 – Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt) e Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias)

La Cig ordinaria, in particolare, è finanziata dal contributo versato dai datori di lavoro e dai lavoratori e varia a seconda delle dimensioni aziendali. La contribuzione figurativa è garantita dallo Stato ed è a carico della Gestione prestazioni temporanee (Gpt).

Nel caso della Cig straordinaria e di quella in deroga il finanziamento è in misura prevalente a carico dello Stato che vi provvede tramite la Gias.

La riduzione tanto delle ore autorizzate che di quelle utilizzate, evidenziata anche dall'indice di tiraggio, si riflette sugli oneri sostenuti nell'anno che, rispetto al 2015, si mostrano in diminuzione per tutte le tipologie di integrazione salariale (Cigo -288 ml, Cigs -407 ml, Gigd -281 ml).

7.5.2 Per quanto riguarda le tutele nei casi di licenziamento o di cessazione del lavoro a termine, nel 2016 sono rimasti vigenti due soli strumenti: la Nuova Assicurazione sociale per l'Impiego (Naspi) - che ha sostituito le prestazioni di Aspi e miniAspi, con riferimento agli eventi di disoccupazione a partire dal 1° maggio 2015 - e l'indennità di mobilità, giunta peraltro a conclusione il 31 dicembre 2016, come previsto dalla l. n. 92/2012. La nuova prestazione non solo ha ampliato la platea dei fruitori agli apprendisti e ai soci lavoratori di cooperative che abbiano stabilito un rapporto di lavoro subordinato, aumentando il tasso di copertura dei dipendenti, ma ha esteso il periodo di disoccupazione sussidiato.

Lo stesso d.lgs. n. 22/2015, istitutivo della Naspi, ha previsto per gli iscritti in via esclusiva alla gestione separata in possesso dei requisiti richiesti, una indennità di disoccupazione mensile denominata Dis-coll, riferita agli eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2015 e sino al 31 dicembre 2015.

In riferimento a queste prestazioni nella tabella 38 si riportano i dati forniti dall'amministrazione, ponendo a confronto il 2015 e il 2016.

Tabella 38 - Domande Naspi, anticipazione Naspi e Dis-coll.

Prestazione	Pervenuto		Definito	
	2015*	2016	2015*	2016
Naspi	1.334.438	1.956.099	1.093.252	1.962.108
Anticipazione Naspi	3.438	16.609	1.187	14.263
Dis-Coll	29.135	26.051	26.111	26.945

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2016

* periodo 1/5/2015 – 31/12/2015

L'entrata a regime della Naspi continua a determinare il costante decremento delle richieste di Aspi e miniAspi - rispettivamente del 96 per cento e di oltre il 98 per cento, rispetto all'anno precedente - proprio in virtù del carattere sostitutivo di questi ultimi strumenti (tabella 39).

Tabella 39 - Domande Aspi e miniAspi.

	Pervenuto			Definito		
	2015	2016	Variazione %	2015	2016	Variazione %
Aspi	678.604	26.142	-96,1%	779.029	31.391	-96%
MiniAspi	258.321	3.258	-98,7%	280.220	4.844	-98,3%

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2016

L'onere supportato nel 2016 per le prestazioni sopradescritte è riepilogato nella tabella 40.

La nuova prestazione a tutela della disoccupazione ha determinato il conseguente decremento degli oneri sostenuti per le prestazioni di Aspi e miniAspi pari nel 2015, rispettivamente a 7,309 ml e 999 ml.

Tabella 40 - Spesa Naspi, Aspi e miniAspi 2016.

(dati in milioni)

	Spesa per prestazioni	Copertura per contribuzione figurativa	Totale onere	Contributi accertati
Naspi	7.492	4.073	11.565	5.010
Aspi	499	364	863	5.010
MiniAspi	7	12	19	-

Fonte: Elaborazione da Rendiconto 2016 – Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt) e Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias)

A completamento del quadro generale di riferimento, va evidenziata l'ulteriore diminuzione delle domande di indennità di mobilità (-46,3 per cento) e di disoccupazione (-11,6 per cento), prestazione quest'ultima rimasta in vigore per i lavoratori agricoli ed in riferimento ad alcuni trattamenti speciali nel settore edile.

Il calo dell'indennità di mobilità testimonia il sempre minor ricorso ai licenziamenti collettivi da parte delle aziende. Giova, inoltre, ricordare che la predetta indennità dal 1° gennaio 2017 è stata abrogata come previsto dalla l. n. 92/2012 e, pertanto, da tale data i lavoratori hanno a disposizione, quale strumento a tutela dello stato di disoccupazione, la sola Naspi.

In riferimento ai tempi di liquidazione di quest'ultima prestazione è da riscontrare il ritardo generalizzato (circa quattro mesi) delle prime liquidazioni. La Naspi risente, infatti, della radicale riforma delle prestazioni di disoccupazione operata dalla l. n. 92/2012 e proseguita con i successivi interventi che hanno ampliato sia la platea dei destinatari (da ultimo anche ai lavoratori

stagionali del turismo e degli stabilimenti termali) sia il periodo “di osservazione” ai fini del calcolo della durata e della misura⁶⁸ della prestazione, rendendo più complessa l’intera procedura. Lo stesso decreto istitutivo della Naspi ha previsto anche, in via sperimentale, l’Assegno di disoccupazione (Asdi) con la funzione di fornire un sostegno al reddito dei lavoratori privi di occupazione e che versino in stato di bisogno, a condizione che siano stati beneficiari della Naspi, per l’intera durata, entro il 31 dicembre 2015.

La procedura di gestione di quest’ultimo strumento, approntata dall’Istituto, ha mostrato in fase di avvio numerose criticità che non risulterebbero ancora del tutto risolte. Tali criticità, unitamente alla mancata comunicazione da parte dei centri per l’impiego della sottoscrizione del patto di servizio personalizzato da parte dei richiedenti - condizione necessaria ai fini dell’erogazione della prestazione - avrebbero determinato l’impossibilità nel procedere alla definizione delle domande⁶⁹.

7.5.3 In riferimento alle ulteriori prestazioni a sostegno del reddito familiare erogate dall’Inps, le principali risultano essere gli assegni al nucleo familiare e le indennità di maternità e di malattia.

La tabella 41 riepiloga i dati relativi alla spesa sostenuta nel 2016.

Tabella 41 - Spesa assegni familiari, indennità di maternità e di malattia.

(dati in milioni)

	Spesa per prestazioni	Contributi accertati
Assegni al nucleo familiare	5.421	6.416
Trattamenti economici di maternità*	1.865	1.140
Trattamenti economici di malattia**	2.030	4.687

*include: indennità per allattamento e quota parte indennità ex art. 49, co. 1, l. n. 488/99.

**include anche indennità ai donatori sangue.

Fonte: Elaborazione da Rendiconto 2016 – Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt)

Per quanto attiene gli assegni per il nucleo familiare agli importi esposti in tabella vanno aggiunti ulteriori 1,704 md che rappresentano la quota parte a carico della Gias.

Sempre in materia di assegni al nucleo familiare profili di problematicità si sono registrati con l’entrata in vigore della legge sulle unioni civili che ha notevolmente variato e ampliato la platea di beneficiari. E’ stato necessario, infatti, adeguare tutte le procedure telematiche, sia quelle di domanda che di gestione, in quanto non prevedevano le nuove tipologie di stato civile.

⁶⁸ La Naspi è corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane contributive presenti negli ultimi quattro anni. L’indennità è commisurata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni (comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive), divisa per il totale delle settimane di contribuzione (indipendentemente dalla verifica del minimale) e moltiplicata per il coefficiente numerico 4,33.

⁶⁹ Come riferito dall’amministrazione nelle verifiche trimestrali al 30 dicembre 2016, al 31 marzo 2017 ed al 30 giugno 2017.

Sempre a carico della Gias sono imputati, nel 2016, gli importi per l'erogazione delle prestazioni a sostegno della maternità e della paternità che l'Istituto eroga per conto dello Stato e dei comuni. Tra le prime si segnalano il bonus bebè per un importo di circa 500 ml e il beneficio previsto per l'acquisto di servizi di baby-sitting ovvero per la fruizione dei servizi per l'infanzia, in alternativa al congedo parentale, per una spesa di 16 ml.

La l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di Stabilità 2016) ha istituito il Sostegno all'inclusione attiva (Sia), disciplinato con decreto del Ministero del lavoro del 26 maggio 2016 e s.m.i..

La misura prevede l'erogazione - con oneri a carico del "Fondo per la lotta alla povertà e all'inclusione sociale" istituito presso il Ministero del lavoro e da questo ripartiti tra le regioni - di un sussidio economico alle famiglie in condizioni disagiate, erogato attraverso l'attribuzione di una carta di pagamento elettronica, utilizzabile per l'acquisto di beni di prima necessità. Il sussidio è subordinato all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa predisposto dai servizi sociali del comune, in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con soggetti privati ed enti no profit.

La richiesta va inoltrata al comune di residenza che provvede agli adempimenti di propria competenza e successivamente la trasmette all'Inps, il quale procede all'accertamento dei requisiti relativi alla composizione del nucleo familiare (presenza di un componente di età inferiore ai 18 anni; presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore; presenza di una donna in stato di gravidanza accertata) ed alla situazione economica, attestata attraverso l'Isee. In esito ai controlli l'Inps trasmette ai comuni l'elenco degli aventi diritto e invia a Poste italiane (gestore del servizio Carta Sia) le disposizioni per l'erogazione del beneficio.

In riferimento alla misura in questione l'amministrazione ha segnalato criticità nelle modalità di trasmissione delle domande da parte dei comuni, che hanno determinato incongruenze nei dati, con conseguente necessità di intervento da parte della struttura informatica. In generale il coinvolgimento di più soggetti nell'istruttoria ed erogazione della misura sembra avere sin qui fatto insorgere problematiche che in molti casi esulano dalla competenza risolutiva dell'Istituto (come nelle ipotesi di mancata comunicazione del progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa da parte di comuni)⁷⁰.

Nell'ambito delle prestazioni a sostegno della famiglia la l. 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio per il 2017) ha istituito il premio alla nascita - c.d. "bonus mamma domani" - che viene corrisposto dall'Inps, nell'importo di 800 euro, per la nascita o l'adozione di un minore, a partire

⁷⁰ Come riferito dall'amministrazione nelle verifiche trimestrali al 31 marzo 2017 ed al 30 giugno 2017.

dal 1° gennaio 2017. Allo stato attuale risultano pervenute oltre 100.000 domande (maggio 2017) ed è prevista una spesa di 392 ml.

La citata legge di bilancio per il 2017 ha, inoltre, previsto il c.d. “buono nido” (art. 1, c. 355) in favore dei genitori di figli minori di tre anni affetti da gravi patologie croniche. La prestazione consiste in un buono di 1.000 euro su base annua e parametrato a undici mensilità, corrisposto dall’Inps relativamente ai nati dal 1° gennaio 2016, per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati, nonché per l’introduzione di forme di supporto presso la propria abitazione. Lo stanziamento previsto, per il 2017, in virtù dei limiti imposti dalla norma, ammonta a 144 ml.

Con riguardo all’erogazione dell’indennità di malattia un’attenzione particolare va riservata alle verifiche effettuate dall’Istituto.

Dopo un periodo in cui la programmazione delle visite mediche di controllo domiciliare, con particolare riferimento a quelle disposte d’ufficio, è stata fortemente condizionata dall’esiguità delle risorse a disposizione dell’Istituto - che per mantenere un buon livello di efficacia ha approntato un sistema di *data mining* che consente di individuare i soggetti a maggiore rischio prognostico da sottoporre a verifica - il 2016 segna una ripresa nei controlli, come illustrato nella tabella 42.

Tabella 42 - Visite mediche di controllo.

	2015	2016	Variazione %
VMC Totali	597.609	624.189	+4,4%
Disposte d’ufficio	305.926	337.829	+10,4%
Richieste dall’azienda	291.683	286.360	-1,8%

Fonte: Verifica trimestrale al 31 dicembre 2016

L’incremento riguarda proprio le visite mediche disposte dall’Inps; al contrario, si assiste ad un lieve decremento di quelle richieste dai datori di lavoro. La crescita dei livelli di attività è da ricondurre, secondo quanto riferito dall’amministrazione, all’aumento del numero delle certificazioni di malattia, per un totale di 12.817.102 certificati inviati all’Istituto.

L’onere sostenuto dall’Inps per l’esecuzione dei controlli in questione ammonta per il 2016 a oltre 32 ml, assestandosi sui livelli sostenuti l’anno precedente (31,5 ml).

Il nodo delle risorse a disposizione dell’Istituto ha assunto centralità alla luce dell’entrata in vigore, dal 1° settembre 2017, del “Polo unico delle visite fiscali” come disposto dagli articoli 18 e 22 del d.lgs. 27 maggio 2017, n. 75, che attribuiscono all’Istituto la competenza ad effettuare le

visite mediche di controllo domiciliare sullo stato di malattia anche nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Lo stesso decreto ha, pertanto, disposto che l'Istituto vi provveda con oneri a proprio carico, nei limiti delle risorse trasferite dalle Amministrazioni interessate e ha stabilito l'assegnazione ad Inps di un importo pari a 15 ml per il 2017, 35 ml per l'anno 2018 e 50 ml in ragione d'anno a decorrere dall'anno 2019.

Allo stato attuale l'Istituto, per lo svolgimento delle attività in parola, continuerà ad utilizzare le prestazioni di medici inseriti nelle liste speciali⁷¹, di cui peraltro il decreto prevede una revisione della disciplina del rapporto con Inps. Revisione che dovrà avvenire mediante l'adozione di apposite convenzioni da stipularsi, in forma di accordo collettivo su base nazionale tra l'Inps e le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative, secondo le modalità e i contenuti indicati nell'Atto di indirizzo approvato con decreto ministeriale del 2 agosto 2017. Atto che detta, altresì, la disciplina transitoria da applicarsi agli accertamenti medico legali sui dipendenti pubblici, a decorrere dal 1° settembre 2017, in caso di mancata stipula della predetta convenzione.

7.6 Tra le prestazioni erogate dall'Istituto rientrano anche tutta una serie di interventi di *welfare* integrativo a favore di alcune categorie di lavoratori iscritti a specifiche gestioni. Tra queste va considerata, per la platea di lavoratori che coinvolge e la tipologia di prestazioni erogate, la "Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali", a suo tempo istituita presso l'Inpdap ed oggi confluita in Inps.

Le prestazioni erogate da detta Gestione sono rivolte tanto agli iscritti in attività di servizio e loro familiari che ai pensionati.

Questi interventi sono garantiti da un contributo obbligatorio, a carico dei lavoratori dipendenti pubblici, pari allo 0,35 per cento della retribuzione lorda e allo 0,15 per cento dell'assegno lordo di pensione per quanto riguarda i pensionati pubblici.

Per il 2016 è stato accertato un ammontare complessivo di circa 413 ml (416 ml nel 2015) di contributi per prestazioni creditizie e sociali.

Nell'ambito delle prestazioni più strettamente di tipo sociale vanno ricordate tanto quelle rivolte ai giovani (figli e orfani di assicurati o pensionati) che quelle in favore degli anziani.

⁷¹ Trattasi delle liste previste dall'art. 4, c. 10-bis, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125, ovvero liste speciali ad esaurimento, istituite presso le sedi dell'Istituto, formate da medici a rapporto di impiego con pubbliche amministrazioni e da medici liberi professionisti, la cui attività è attualmente regolamentata da decreti del Ministero del lavoro.

In riferimento alla platea dei giovani si segnalano le vacanze studio in Italia e all'estero, le borse di studio, i master universitari per giovani laureati, i dottorati di ricerca e i corsi di aggiornamento professionale, nonché l'ospitalità offerta nei convitti di Anagni, Spoleto, Caltagirone, Arezzo e San Sepolcro.

Le prestazioni a favore degli anziani vengono erogate tanto nell'ottica di valorizzare e garantire l'autosufficienza (case albergo e soggiorni benessere) che di contrastare la non autosufficienza (Residenze sanitarie assistite - Rsa e il programma *Home care premium*).

La tabella 43 riepiloga la spesa per le prestazioni di cui sopra, mettendo a confronto il biennio 2015-2016.

Tabella 43 - Spesa welfare integrativo.

Descrizione	2015	2016	Variazione
Borse per studi medi e superiori	10.995.400,00	5.520.300,00	-5.475.100,00
Borse per studi universitari e post universitari	8.650.991,37	8.302.578,15	-348.413,22
Convenzioni con i collegi universitari	5.829.928,16	12.980.511,62	7.15.583,46
Convenzioni con i convitti nazionali	4.763.646,79	6.672.622,04	1.908.975,26
Corsi di aggiornamento professionale	10.785.670,16	8.698.827,00	-2.086.843,16
Master e dottorati certificati	14.195.981,92	14.929.957,99	733.976,07
Master executive	---	7.130.338,50	---
Periodi di studio all'estero – progetto Itaca	---	11.205.000,00	---
Progetti di assistenza domiciliare	187.477.215,55	129.014.589,65	-58.462.625,90
Residenzialità convenzionata	4.956.736,28	23.383.549,62	18.426.813,34
Soggiorni senior	5.842.144,20	3.172.000,00	2.670.144,20
Altre prestazioni residuali	24.800,00	0	-24.800,00
Contributi accessori	311.504,96	23.496,00	-288.008,69
Soggiorni studio all'estero	57.743.438,35	50.683.597,87	-7.059.870,48
Soggiorni vacanze Italia	12.397.161,65	13.602.500,00	1.205.338,35
Totale	323.974.619,39	295.319.868,44	-28.654.750,95

Fonte: Inps – rendiconti generali anno 2016 – Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali.

Le prestazioni di tipo creditizio erogate dalla gestione consistono in mutui ipotecari, piccoli prestiti (da uno a quattro anni) e prestiti pluriennali (da cinque a dieci anni) a tasso agevolato. La tabella 44 ne indica la relativa spesa, nel biennio 2015-2016.

Tabella 44 - Spesa mutui e prestiti.

Descrizione	2015	2016	Variazione
Mutui ipotecari	299.425.109	113.558.675	-185.866.434
Prestiti pluriennali	172.359.283	86.800.559	- 85.558.724
Piccoli prestiti	694.234.039	677.560.451	- 16.673.588

Fonte: Inps-verifica trimestrale al 31.12.2016

I piccoli prestiti rappresentano la prestazione finanziariamente più elevata, sebbene in calo rispetto all'anno precedente, con una spesa di 677 ml nel 2016 (694 ml nel 2015).

Con riferimento alle prestazioni creditizie in generale la diminuzione degli importi erogati, rispetto al 2015, è correlata alla diminuzione del numero di beneficiari. Infatti, nonostante l'intervento da parte dell'Istituto volto a rendere più competitive le prestazioni Inps rispetto ai prodotti offerti sul mercato dagli istituti di credito, attraverso la revisione dei tassi di interesse e dei regolamenti per la concessione, non si sono avuti gli effetti sperati. Il perdurante mancato turn over nel pubblico impiego riduce di fatto la platea di potenziali beneficiari.

8 - LA VIGILANZA

8.1 Nel corso del 2015, come illustrato nel precedente referto, si è assistito ad una ridefinizione dell'attività di vigilanza e ad un riposizionamento strategico della funzione, dettato da una molteplicità di fattori che vanno dal contesto socio-economico di riferimento, al mutato quadro normativo e, non da ultimo, alla sempre minore disponibilità di risorse, soprattutto umane.

E' comunque, da dire come nel 2016 l'attività di vigilanza dell'Istituto si è svolta in un quadro di incertezza, condizionato, oltre che dalle novità normative in tema di tutele e tipologie contrattuali e di potenziamento degli strumenti di sostegno al reddito introdotti dal "*Jobs Act*", anche dalla nascita di un nuovo soggetto competente per la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria.

Come già sottolineato nella relazione riferita al precedente esercizio, il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149 ha, infatti, istituito una agenzia unica per le ispezioni del lavoro - l'Ispettorato nazionale del lavoro (Inl) - che svolge le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro, dall'Inps e dall'Inail, coordinando le azioni di vigilanza nelle materie di competenza delle citate amministrazioni.

Il 2016 ha visto l'adozione di una serie di atti di carattere normativo e regolamentare a completamento del quadro delineato dal decreto delegato di cui innanzi si è detto. Da ultimo il decreto interministeriale 28 dicembre 2016, ha individuato nel 1° gennaio 2017 la data di avvio di operatività dell'Inl e, in sede di prima attuazione, le risorse umane e finanziarie da trasferirvi.

Già nel corso del 2016, tuttavia, il nuovo soggetto ha iniziato le proprie attività attraverso un protocollo di intesa con il Ministero del lavoro, sottoscritto il 14 settembre 2016.

La convenzione ha consentito all'Ispettorato di avvalersi delle strutture del Ministero per emanare le prime indicazioni volte ad uniformare tutta l'attività ispettiva esercitata dal personale ispettivo ministeriale, dell'Inps e dell'Inail.

Il protocollo è previsto operi fino a quando non sarà completato il trasferimento delle risorse umane e finanziarie all'Ispettorato e, comunque, non oltre i 24 mesi successivi alla data di inizio dell'attività dello stesso.

Dalla data di operatività dell'Inl, il personale ispettivo di Inps e Inail, che non avesse in precedenza optato per transitare nei ruoli amministrativi, è stato inserito in un ruolo ad esaurimento e ad esso sono stati attribuiti i compiti di ufficiale di polizia giudiziaria già in capo agli ispettori del Ministero del lavoro.

L'evoluzione del contesto normativo e regolamentare come sopra descritto, insieme alla diminuzione del personale ispettivo - dovuta anche al transito di alcune unità nel ruolo amministrativo - e alla impellente esigenza di formazione, nella prospettiva della piena operatività dell'Inl, hanno determinato un rallentamento delle attività ispettive dell'Inps, con effetti negativi sul raggiungimento degli obiettivi fissati in relazione al numero di aziende ispezionate, lavoratori irregolari/in nero e valore dei contributi evasi accertati. Il rallentamento è testimoniato dal raffronto dei dati di consuntivo 2016 con quelli dell'anno precedente, come esposto nel successivo paragrafo (tabella 45).

8.2 Nel corso del 2016 l'Inps ha condotto l'attività di vigilanza sulla base degli ambiti di intervento e degli obiettivi fissati dal Piano di prevenzione e attività ispettiva, adottato con determinazione presidenziale n. 101 del 28 luglio 2016 (in ritardo, comunque, rispetto all'esigenza di garantire un regolare avvio dell'attività).

Nell'ambito dell'attività ordinaria - che comprende sia interventi realizzati a livello nazionale che l'attività ispettiva svolta nelle singole regioni, per contrastare fenomeni o patologie legate al territorio di riferimento - le priorità di intervento hanno riguardato: *i*) la lotta al caporalato in agricoltura; *ii*) la verifica di fenomeni di fruizione indebita dell'esonero contributivo legato ai contratti a tutele crescenti; *iii*) il contrasto al lavoro nero ed irregolare nell'ambito delle piattaforme logistiche interporti; *iv*) la verifica della corretta applicazione della normativa a tutela dei rapporti di lavoro istaurati nel settore delle cooperative; *v*) il contrasto all'utilizzo improprio dei *voucher*; *vi*) i rapporti di lavoro fittizi e il contrasto al lavoro nero nelle grandi aziende di produzione e servizi appartenenti al settore terziario.

A tale attività si è affiancata quella svolta dai Nuclei di intervento speciale (Nis), che hanno rappresentato lo strumento per assicurare un elevato livello di competenza e flessibilità in grado di intervenire in modo mirato nel contesto di situazioni emergenziali, individuate a seguito dell'attività condotta dal Nucleo centrale di *intelligence*, con un'analisi dei rischi, volta a contrastare fenomeni di evasione/elusione di particolare complessità, diffusi in più ambiti territoriali.

Proprio a queste attività è dovuto il risultato maggiormente significativo in termini di volume di accertato, che ha rappresentato il 28,3 per cento dell'accertato lordo complessivo a livello nazionale (918 ml). Resta confermata la circostanza che il potenziamento dell'efficacia delle ispezioni è divenuto, negli anni, tanto più indispensabile, per contrastare l'ampia area di

evasione/elusione contributiva, quanto più diminuiscono le risorse umane e finanziarie a disposizione dell'Istituto.

I principali risultati dell'azione di vigilanza 2016 sono riassunti nella tabella 45, in raffronto con i dati riferiti ai due anni precedenti.

Tabella 45 - Attività di vigilanza.

	2016	2015	2014
Accertamenti ispettivi	28.818	39.548	58.043
Lavoratori in nero ed irregolari	39.372	42.892	77.283
di cui totalmente in nero	14.051	16.644	28.627
Accertato lordo (euro)	918.035.814	1.105.539.356	1.316.766.033

Fonte: Inps

I dati esposti mostrano, con tutta evidenza, il decremento, nel triennio, tanto del numero degli accertamenti ispettivi che delle irregolarità riscontrate, con una contrazione dei primi che nel 2016 è del 27,1 per cento rispetto al precedente esercizio, mentre per quanto attiene i lavoratori in nero ed irregolari la riduzione è pari all'8,2 per cento.

Sul totale delle aziende ispezionate quelle risultate irregolari sono 22.138, pari al 76,8 per cento.

Si registra inoltre, come già nel 2015, una diminuzione dell'accertato (-17 per cento sul 2015), a conferma del fatto che la maggiore efficacia delle visite ispettive, a seguito di una migliore programmazione che scaturisce dall'attività di *intelligence* (comprovata dall'alta percentuale di aziende irregolari) non è tale da compensare la forte riduzione degli accertamenti.

Il peso maggiore nella diminuzione di questi ultimi è da ricondurre, come già accennato, alla contrazione del numero di ispettori in forza all'Istituto, passato nell'arco di tre anni da circa 1.400 a poco più di 1.200 (-14,3 per cento).

Altri fattori che hanno inciso sull'andamento innanzi esposto - oltre alla già ricordata situazione di incertezza in cui si è venuto a trovare il corpo ispettivo - sono da rinvenire nelle difficoltà operative di utilizzo delle procedure (in particolare verbali web), ad oggi in corso di risoluzione secondo quanto affermato dall'amministrazione, e nell'impiego di ispettori dell'Istituto in operazioni congiunte con Agenzia delle entrate, Guardia di finanza e Arma dei Carabinieri.

Ancora, con riguardo ai risultati dell'attività per il 2016, va evidenziato lo scostamento negativo anche rispetto agli stessi obiettivi di Piano, con un -17,4 per cento dell'accertato sul programmato.

Va rilevato che nei valori dell'accertato rientra anche l'importo riferito al recupero di indebite prestazioni, a seguito dell'annullamento di rapporti di lavoro fittizio per un valore di 201,471 ml. Fenomeno, quest'ultimo, in costante espansione che risulta interessare anche aree geografiche e settori produttivi prima esenti (in particolare le aziende con dipendenti).

Specificata rilevanza, come accennato in precedenza, ha poi assunto l'attività dei Nis, impegnati dal mese di maggio del 2016 in interventi focalizzati su settori produttivi in sofferenza, individuati sulla base dell'attività condotta dal Nucleo centrale di intelligence, in una articolata distribuzione territoriale. Gli interventi, oltre ai rapporti di lavoro fittizi, sono stati indirizzati, in particolare, verso le aziende etniche, l'agricoltura, il turismo e le cooperative. Il risultato di queste azioni, che ha consentito di accertare 259,484 ml, è particolarmente significativo se si considera che l'attività è stata svolta in soli sei mesi. I risultati più rilevanti si sono avuti proprio nelle aree del paese considerate a maggior rischio evasione/elusione contributiva, in cui l'incidenza dell'accertato derivante da questo tipo di azioni, in rapporto all'accertato lordo complessivo realizzato nel medesimo ambito territoriale, è piuttosto consistente (Veneto 22,6 per cento; Sicilia 24,7 per cento; Lazio 30,7 per cento; Calabria 38,9 per cento; Lombardia 39,1 per cento; Toscana 39,5 per cento).

8.3 In riferimento alla vigilanza documentale, l'attività svolta nel 2016 ha seguito le due diverse linee di azione individuate nel relativo Piano, adottato con determinazione presidenziale n. 102 del 28 luglio 2016.

Ad una vera e propria attività di accertamento della contribuzione dovuta e non versata (finalizzata a mantenere una costante azione di controllo sul territorio per garantire l'efficacia deterrente dell'azione di verifica amministrativa), si è affiancata l'attività di prevenzione intesa a contrastare, nella maniera più tempestiva possibile, quelle fattispecie evasive della contribuzione ancor prima che il comportamento fraudolento si fosse consolidato ed avesse prodotto i suoi effetti dannosi. In questo contesto sono proseguite molte delle azioni iniziate negli anni precedenti (controllo degli esoneri contributivi ex lege n. 190/2014; tutoraggio delle aziende Uniemens; conguaglio degli assegni al nucleo familiare; indebite compensazioni; tutoraggio crediti sofferenti; tutoraggio imprese agricole e procedura Pegaso).

I controlli realizzati *ex post* rispetto a situazioni di irregolarità già consumate e finalizzati al recupero della contribuzione dovuta e non versata, hanno consentito di accertare importi per circa 334 ml, a fronte di un programmato pari a 217 ml.

In aggiunta a tale attività, la vigilanza documentale ha impedito alle aziende di usufruire indebitamente di prestazioni previdenziali e/o di ulteriori agevolazioni per un importo pari a oltre 403 ml, a fronte di un importo pianificato pari a circa 500 ml. La vigilanza documentale, sia in termini di maggiori entrate che di minori uscite, ha pertanto, consentito di raggiungere un beneficio economico complessivo pari ad oltre 737 ml di euro, come esposto in tabella.

A commento della tabella, può aggiungersi come a fronte dei 462.887 controlli programmati ne siano stati definiti 344.531, ovvero il 74 per cento. Di questi, quelli conclusi senza addebito sono stati 43.497, quelli invece che hanno richiesto l’invio della diffida di pagamento o la segnalazione alla vigilanza ispettiva sono stati 298.812 (oltre l’87 per cento).

Tabella 46 - Vigilanza documentale.

Controllo sgravio triennale		Controllo altre agevolazioni	Controllo conguagli	Tutoraggio crediti sofferenti	Controlli CIG	Contrasto rapporti di lavoro simulati	Totali	
Accertato	Risparmiato	Accertato	Accertato	Accertato	Accertato	Risparmiato	Accertato	Risparmiato
153.132.845	253.029.482	27.718.651	11.068.326	95.843.532	46.132.816	150.667.500	333.896.170	403.696.982
							737.593.152	

Fonte: Inps

L’attività che ha avuto maggiore impatto, sia in termini di accertato che di importi futuri risparmiati, è con tutta evidenza quella relativa alla corretta fruizione dell’esonero contributivo triennale di cui alla l. n. 190/2014 che rappresenta il 55 per cento del beneficio economico derivante da tutte le attività di vigilanza documentale.

Sempre nel corso del 2016 sono stati individuati circa 19.000 lavoratori “fittizi” (contro i 10.500 dell’anno precedente) facenti capo a 440 aziende (336 nel 2015). Il contrasto a questo tipo di fenomeno, con il blocco della creazione e/o di qualsiasi utilizzo di posizioni aziendali già attive, al solo scopo di costituire posizioni assicurative tali da consentire l’erogazione di indebite prestazioni previdenziali, ha evitato un esborso da parte dell’Istituto di oltre 150 ml.

8.4 La programmazione dell’attività di vigilanza documentale per il 2017 è avvenuta sulla scorta della determinazione presidenziale n. 90 del 25 maggio. Il Piano della vigilanza documentale è stato redatto secondo gli indirizzi gestionali e le indicazioni contenute nel Piano della *performance* 2017.

L'attività segue le due diverse linee di azione che ormai da diversi anni orientano i controlli *on desk*; ovvero l'accertamento, diretto a rilevare e quantificare la contribuzione dovuta e non versata e la prevenzione finalizzata a contribuire alla riduzione del debito pubblico.

Nei primi mesi dell'anno è stata rilasciata, inoltre, una piattaforma informatica di supporto al monitoraggio e alla pianificazione delle attività di verifica, denominata Mo.Vi.Do. (Monitoraggio attività di Vigilanza Documentale) che consentirà all'Istituto di disporre del quadro complessivo dell'andamento delle verifiche (numero, esito, importi accertati e contributo alla riduzione del debito pubblico); di effettuare valutazioni per la programmazione futura; di confrontare i risultati effettivi conseguiti con quelli attesi e porre in essere le adeguate misure correttive e di condurre analisi sull'accertato/riscosso, soprattutto in relazione al tempo che intercorre tra la conclusione dell'accertamento e l'effettiva riscossione del credito.

Le attività che fanno parte del Piano di vigilanza documentale 2017 si collocano in continuità con quelle realizzate nell'anno precedente, seppur con alcune rilevanti novità, strettamente collegate alla disponibilità ed al perfezionamento di alcune procedure informatiche e prassi operative tali da ampliare il campo di azione.

Di particolare rilevanza il progetto Elsa (Emersione lavoro Sommerso Aziende), avviato in via sperimentale nel 2016, che consente di elaborare centralmente i dati e individuare rapporti di lavoro per i quali manca il flusso UniEmens⁷² mensile o il Dmag⁷³ trimestrale. In sostanza il riferimento è a tutte quelle situazioni in cui è stato comunicato al centro per l'impiego l'instaurazione di un rapporto di lavoro, cui non ha corrisposto la denuncia contributiva all'Inps. Tali posizioni è previsto siano gestite da una nuova applicazione che consentirà di ricostruire i flussi mancanti e calcolare la contribuzione dovuta dai datori di lavoro, accorciando i tempi di recupero del credito.

In tema di contrasto alla simulazione di rapporti di lavoro nel 2017 sono stati rilasciati una serie di applicativi a supporto del piano operativo denominato Frozen, intesi ad individuare le posizioni aziendali anomale e bloccare l'automatico aggiornamento delle posizioni individuali dei lavoratori. Tali strumenti è previsto possano essere di particolare ausilio per contrastare fenomeni, sempre più in espansione, di erogazione di prestazioni a sostegno del reddito di natura indebita; di conguagli per prestazioni inesistenti (malattia, maternità, assegni al nucleo familiare,

⁷² Sistema di inoltro delle denunce mensili relative ai lavoratori dipendenti denominato flusso.

⁷³ Con il modello DMAG, vengono denunciati trimestralmente i lavoratori occupati alle dipendenze delle aziende agricole e vengono dichiarati i dati retributivi e contributivi dei lavoratori occupati, ai fini dell'accertamento e della riscossione dei contributi.

ecc.); di incentivi all'occupazione di natura economica e contributiva non dovuti; di conguagli per erogazione del trattamento di fine rapporto per conto del Fondo di tesoreria.

In particolare, al conguaglio degli assegni al nucleo familiare si affiancherà, dal 2017, il controllo di ulteriori conguagli grazie alla procedura Casco (Controllo Automatizzato Sgravi e Conguagli) che contiene le informazioni relative a diverse prestazioni anticipate dal datore di lavoro e successivamente poste a conguaglio nelle denunce contributive (indennità di malattia e maternità, permessi per assistenza a disabili ex l. 5 febbraio 1992, n.104 e anticipazione o liquidazione del Tfr). La procedura, consente di confrontare aziende tra loro simili, in riferimento al settore di attività, alle dimensioni e all'area geografica, per far emergere quelle che si discostano in maniera significativa dal target esaminato e pertanto da ritenere maggiormente a rischio.

E' prevista, inoltre, la prosecuzione delle attività legate al tutoraggio delle aziende agricole e i controlli riferiti alla Cig tramite le procedure Pegaso (controllo del corretto versamento della contribuzione virtuale in edilizia a seguito di diniego della Cig) e Race (riscossione del contributo addizionale dovuto a seguito dei pagamenti diretti effettuati dall'Istituto).

Per quanto attiene le agevolazioni contributive, al controllo dell'esonero triennale si affianca anche quello biennale e quello relativo alle assunzioni di inoccupati/disoccupati da almeno 24 mesi o sospesi dal lavoro e beneficiari di Cigs. Saranno, inoltre, oggetto di verifica il bonus occupazionale previsto dal programma "garanzia giovani" e le agevolazioni previste per l'assunzione di lavoratori in mobilità.

Da ultimo, si segnala il protocollo di intesa siglato tra l'Istituto e l'Agenzia delle entrate che permette una congiunta azione di contrasto delle indebite compensazioni, attraverso uno scambio tempestivo e strutturato delle informazioni, con l'individuazione di profili di rischio di irregolarità sulla base dei quali identificare le posizioni aziendali da sottoporre a verifica. Posizioni che saranno gestite in maniera automatizzata grazie ad un applicativo (Falco) che renderà immediatamente disponibile per l'Agenzia delle entrate i dati delle compensazioni tra debiti contributivi e crediti verso l'erario ritenute a rischio e all'Inps i risultati delle verifiche effettuate ai fini della correttezza delle posizioni contributive.

Dall'attività di verifica amministrativa che, come visto, grazie allo sviluppo ed al perfezionamento di applicativi informatici, consente non solo di allargare il campo di azione ma di acquistare maggiore tempestività ed incisività, si attende per il 2017 un beneficio economico complessivo di oltre 600 ml (297,9 ml da contribuzione evasa, ovvero maggiori entrate e 316,2 ml di minori uscite).

8.5 Discorso a parte merita la vigilanza ispettiva, la cui programmazione non è più di stretta competenza dell'Istituto bensì dell'Inl che, come più volte sottolineato, esercita e coordina sull'intero territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria e legislazione sociale.

L'avvio, come già detto, dell'effettiva operatività del nuovo soggetto dal 1° gennaio 2017, ha importanti ripercussioni sull'attività dell'Inps che rimane, in virtù di specifiche disposizioni di legge (art. 1, c. 2 della l. n. 88/89), il soggetto deputato alla efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni. Funzione a cui contribuisce anche l'attività di vigilanza ispettiva che, in virtù delle somme derivanti dagli accertamenti, garantisce l'apporto al bilancio dell'ente.

Da ciò è emersa la necessità di un coordinamento tra Inps e Inl, che ha condotto alla stipula di un protocollo di intesa in data 21 febbraio 2017 in cui sono previste forme strutturate di coordinamento tra i due soggetti, attraverso l'istituzione di una Commissione nazionale e di Commissioni regionali di programmazione.

D'altro canto, lo stesso d.p.c.m. 23 febbraio 2016, recante l'organizzazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, ha disposto che le attività di accertamento tecnico effettuate per conto dell'Inps e dell'Inail fossero disciplinate da apposite convenzioni.

Il citato protocollo dovrà garantire, nelle more dell'individuazione delle risorse strumentali da trasferire all'Inl da parte di Inps, la continuità dell'azione di vigilanza ispettiva in materia di legislazione previdenziale. Le commissioni da esso previste, costituite da rappresentanti dell'Inl e dell'Inps, svolgono in via primaria una attività di analisi dei rischi, finalizzata a favorire l'individuazione dei fenomeni di evasione ed elusione, utilizzando come base di partenza il lavoro di *intelligence* svolto dall'Istituto negli anni trascorsi e le risultanze della vigilanza documentale e ispettiva, che hanno consentito di individuare le criticità più rilevanti. All'attività di analisi segue poi la programmazione e il monitoraggio delle azioni.

A seguito dell'adozione del protocollo, l'Inl con propria nota di aprile 2017 ha declinato nel dettaglio le modalità di programmazione in seno alle commissioni.

L'Istituto, nella consapevolezza che il 2017 avrebbe rappresentato l'anno di sperimentazione del nuovo modello di programmazione congiunta, ha ritenuto opportuno predisporre un piano di vigilanza ispettiva che individua i settori e i fenomeni nei quali è maggiore il rischio elusione/evasione (oggetto, pertanto, di verifica) e gli obiettivi quantitativi dell'attività di competenza dell'Istituto. Il piano è stato oggetto di discussione in seno al Comitato operativo previsto dall'art. 12 del d.lgs. 149/2015.

Per quanto attiene gli ambiti di intervento, l'area agricola riveste primaria importanza, anche in virtù del fatto che l'Istituto presiede la rete del lavoro agricolo di qualità.

I fenomeni che l'ente si prefigge di contrastare in questo ambito riguardano, tra gli altri, la creazione di rapporti di lavoro fittizio e la lotta al caporalato. Nel 2017 si è inteso estendere i controlli anche alle regioni del centro-nord dove, negli scorsi anni, erano avvenuti con minore frequenza e sistematicità.

Altri ambiti riguardano: la fruizione delle agevolazioni contributive; le cooperative; i versamenti al Fondo di Tesoreria; le aziende "etniche"; le aziende dello spettacolo; le aziende edili e le pubbliche amministrazioni.

Quale obiettivo complessivo dell'attività di vigilanza si prevede di ottenere un beneficio economico pari a 898 ml, di cui 719,5 ml da accertamento contributivo, ovvero maggiori entrate e 178,5 ml da annullamento di prestazioni e posizioni assicurative (falsi rapporti di lavoro), ovvero minori uscite.

Da sottolineare, come l'efficienza dell'attività di vigilanza e, più in generale di verifica, passa attraverso lo sviluppo e l'implementazione di procedure informatiche che consentono, da una parte, di definire, programmare e monitorare le diverse iniziative attraverso la raccolta delle informazioni collezionate in fase di accertamento e, dall'altra, di gestire il flusso dei crediti accertati e monitorare il contenzioso derivante dall'attività ispettiva, mediante l'utilizzo di tutte le informazioni disponibili nel sistema informativo dell'Istituto che consentono di elaborare i verbali e calcolare la contribuzione evasa e i relativi oneri accessori (verbali *web*).

Tale ultimo applicativo - finalizzato a colloquiare direttamente con le diverse gestioni dell'Istituto di volta in volta interessate, consentendo agli ispettori di lavorare sui dati relativi all'azienda e al lavoratore e di intervenire con le eventuali variazioni - è stato implementato nel corso del 2017 con riferimento alle violazioni la cui rilevazione era di esclusiva competenza degli ispettori del lavoro e che, con l'operatività dell'Inl, è stata attribuita anche agli ispettori Inps.

9 - IL CONTENZIOSO

9.1 L'andamento del contenzioso giudiziario ordinario in ambito previdenziale ed assistenziale ha rappresentato per l'Istituto criticità di un qualche rilievo in ragione del numero dei giudizi avviati in rapporto a quelli definiti e, di conseguenza, della giacenza accumulata in ciascun anno. La tabella 47 espone l'andamento del fenomeno nell'arco temporale 2007-2016⁷⁴.

Tabella 47 - Andamento contenzioso giudiziario 2007-2016.

	Giudizi avviati	% differenza da anno precedente	Giudizi definiti	% differenza da anno precedente	Giacenza	% differenza da anno precedente
2007	305.532	9,1	231.991	-18,6	799.924	10,1
2008	288.882	-5,4	319.769	37,8	769.037	-3,9
2009	350.334	21,3	296.412	-7,3	822.959	7,0
2010	338.952	-3,2	318.471	7,4	843.436	2,5
2011	252.148	-25,6	349.595	9,8	745.971	-11,6
2012	202.820	-19,6	319.397	-8,6	628.910	-15,7
2013	117.421	-42,1	230.476	-27,8	515.854	-18,0
2014	118.815	1,2	286.962	24,5	344.628	-33,2
2015	116.999	-1,5	195.769	-31,8	264.295	-23,3
2016	114.735	-1,9	124.244	-36,5	254.786	-3,6

Fonte: Elaborazione da verifiche trimestrali al 31 dicembre 2006-2016

I dati rappresentati nella tabella mostrano, negli esercizi 2009 e 2010, un picco nei giudizi avviati unitamente ad un progressivo tendenziale decremento negli anni successivi, comunque contraddistinti dalla sensibile, minore entità dei giudizi stessi e della giacenza complessiva.

Ad esplicazione di siffatto andamento deve essere considerato come dal 1° aprile 2007, con il subentro al Ministero dell'economia nelle controversie instaurate da tale data, l'Inps si è visto attribuire piena legittimazione passiva in materia di invalidità civile.

Dal 2007 sino al 2012 il contenzioso intrapreso nel settore in parola si è, pertanto, attestato attorno al 50 per cento sui giudizi avviati e con una incidenza di oltre il 40 per cento sul totale di quelli pendenti.

L'andamento generale consegue, anche, ad una diversa circostanza - che merita essere sottolineata - da ricondurre ad aree geografiche maggiormente critiche per attivazione di azioni giudiziarie contro l'Istituto nelle materie previdenziali, principalmente nelle prestazioni a sostegno del reddito e nella previdenza agricola (fenomeno, quest'ultimo, concentrato nella Regione Puglia e, in particolare, nella provincia di Foggia).

⁷⁴ Le tabelle 47, 48 e 49 comprendono il solo contenzioso civile seguito dall'Avvocatura dell'Istituto e dai funzionari per i giudizi dell'invalidità civile. Non comprendono i giudizi avanti al Tar, al Consiglio di Stato e alla Corte dei Conti, oggetto di rilevazione soltanto nel 2016, in un numero complessivo di giudizi avviati pari a 4.959, definiti in 3.310 e con una giacenza finale di 18.803.

L'aggravarsi delle segnalate criticità, ha condotto l'Istituto ad adottare già nel 2009 linee di intervento finalizzate a contenere il contenzioso sia sul versante amministrativo che su quello giudiziario.

Interventi di cui il Civ, nei propri atti di programmazione, ha ripetutamente segnalato l'esigenza con invito a considerarli in un piano organico che tenesse in evidenza misure adottate, costi e risultati ottenuti.

Pur in assenza dell'auspicato piano, l'Istituto ha fatto fronte alle criticità in argomento, dotandosi di un assetto territoriale dell'avvocatura basato su un modello organizzativo e funzionale che tiene in considerazione un andamento dei giudizi contraddistinto dalla flessione nelle regioni del nord e dalla crescita in quelle del centro sud.

Le misure introdotte hanno, inoltre, previsto il ricorso a professionisti esterni all'Istituto per le attività procuratorie di domiciliazione e di sostituzione in udienza degli avvocati dell'Istituto, nonché alla pratica forense presso l'avvocatura Inps.

E' da aggiungere che nel 2017 si è dato corso a iniziative di sussidiarietà, consistenti nella cura a distanza dell'affare legale nella sua interezza⁷⁵ ed è stato approvato il Piano nazionale difesa legale a distanza per il biennio 2017-2018⁷⁶, per una equa distribuzione dei carichi di lavoro degli avvocati in forza presso le diverse sedi territoriali tramite l'invio telematico degli atti redatti in difesa dell'Istituto. Nel confermare le misure precedentemente intraprese, è stato inoltre modificato l'assetto organizzativo dell'Area professionale legale nelle sue articolazioni centrali e territoriali, ridefinendone le competenze, per renderlo maggiormente coerente con quello assunto dall'Istituto⁷⁷.

Nel contesto delineato, ad un progressivo minor numero dei giudizi avviati e ad un miglioramento dell'indice di giacenza contribuiscono sia il contenzioso nella materia assistenziale, sia quello nel settore previdenziale.

Quanto all'invalidità civile il cennato *trend* è, comunque, in via principale effetto degli interventi normativi che hanno introdotto l'accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere (Atpo); hanno configurato l'eventuale successiva fase come giudizio di merito in un unico grado, eliminando il doppio grado di giurisdizione (art. 38, c.1, lett. b), d.l. 6 luglio 2011, n. 98); hanno, infine, attribuito ai funzionari amministrativi dell'Istituto la rappresentanza e difesa in giudizio, con esclusione di quello in Cassazione.

⁷⁵ Dallo studio della controversia e costituzione in giudizio fino all'eventuale impugnazione dei provvedimenti giudiziari. In tal senso Inps, *messaggio Hermes n. 750 del 21 febbraio 2017*.

⁷⁶ Determinazione del direttore generale n. 126 del 10 luglio 2017.

⁷⁷ Determinazione presidenziale n. 186 del 6 dicembre 2017.

In conseguenza di queste misure, dal 2013 i nuovi giudizi connessi all'invalidità civile sono scesi ben al di sotto del 50 per cento del totale di quelli avviati e la giacenza a meno del 40 per cento di quella complessiva.

Per quanto attiene al contenzioso previdenziale questo andamento è effetto, in particolare, di iniziative straordinarie assunte in via amministrativa nelle sedi critiche, ma anche dell'intervento normativo (art. 38, c.1, lett. a), del citato d.l. n. 98/2011) che ha disposto l'estinzione di diritto dei processi di primo grado in materia previdenziale di valore compreso nei 500 euro.

A complemento dei fenomeni evidenziati, quale specifica della definizione dei procedimenti in parola, la tabella 48 mostra il *trend* nel decennio 2007-2016 delle sentenze favorevoli all'Istituto rispetto alle sfavorevoli. E' indicato nella voce "altro" il consistente apporto, sulla chiusura dei procedimenti e conseguentemente sulla giacenza, del riordino degli archivi informatici al fine di avere contezza della reale consistenza e delle tipologie di contenzioso in essere, nonché delle definizioni d'ufficio, sommato alla cessata materia del contendere e alle estinzioni di diritto ex art. 38, c.1, lett. a), d.l. n. 98/2011.

La tabella mostra anche come il rapporto tra le sentenze favorevoli e le sfavorevoli all'Istituto sul numero totale - che rappresenta l'indice della efficacia dell'azione legale - si inverta a partire dal 2009 e si attesti su oltre il 60 per cento di pronunce favorevoli.

Tabella 48 - Andamento sentenze favorevoli e sfavorevoli all'Istituto.

	Sentenze favorevoli Inps	% differenza da anno precedente	Sentenze favorevoli parte avversa	% differenza da anno precedente	Altro	% differenza da anno precedente
2007	98.433	11,6	107.286	9,9	26.272	-73,5
2008	126.542	28,6	143.462	33,7	49.765	89,4
2009	142.222	12,4	113.968	-20,6	40.222	-19,2
2010	148.779	4,6	107.747	-5,5	61.945	54,0
2011	144.402	-2,9	92.837	-13,8	112.356	81,4
2012	172.982	19,8	88.092	-5,1	58.323	-48,1
2013	128.500	-25,7	68.574	-22,2	33.402	-42,7
2014	125.773	-2,1	59.142	-13,8	102.047	205,5
2015	75.388	-40,1	44.599	-24,6	75.782	-25,7
2016	64.004	-15,1	40.140	-10,0	20.100	-73,5

Fonte: Elaborazione da verifiche trimestrali al 31 dicembre 2006-2016.

9.2 Nel 2016, per le ragioni specificate nel precedente paragrafo, continua a migliorare il contenzioso complessivo, che rimane, però, ancora di un qualche rilievo con riguardo, in particolare, all'entità dei procedimenti giurisdizionali in tema sia previdenziale che contributivo, che sommati rappresentano il 72,1 per cento nell'incidenza sul totale dei giudizi pendenti e il 67,2 per cento dei nuovi giudizi.

La tabella 49⁷⁸ evidenzia come il numero dei procedimenti giurisdizionali avviati registri una lieve flessione dell'1,9 per cento, mentre i giudizi definiti presentano una consistente diminuzione del 36,5 per cento e l'andamento delle giacenze è complessivamente migliorato del 3,6 per cento.

Tabella 49 - Procedimenti avviati, definiti e giacenza 2016.

	Giacenza al 1.1.2016	Giudizi avviati	Giudizi definiti	Giacenza al 31.12.2016
Contenzioso previdenziale	100.350	36.781	43.515	93.616
Variazione % sull'anno precedente	-27,2	-3,6	-42,4	-6,7
Contenzioso contributivo	87.777	40.318	38.134	89.961
Variazione % sull'anno precedente	-13,0	-2,1	-29,8	2,5
Contenzioso assistenziale	56.362	27.316	33.813	49.865
Variazione % sull'anno precedente	-35,6	7,2	-40,3	-11,5
Altro contenzioso	19.806	10.320	8.782	21.344
Variazione % sull'anno precedente	17,6	-15,1	-4,5	7,8
Totale	264.295	114.735	124.244	254.786
Variazione % sull'anno precedente	-23,0	-1,9	-36,5	-3,6

Fonte: Elaborazione da verifica trimestrale al 31 dicembre 2016

In materia non assistenziale, aumentano i nuovi ricorsi di parte avversa nel contenzioso contributivo (+12,3 per cento) - che rappresentano più di un terzo del totale - in conseguenza delle azioni intraprese per il recupero crediti e per il contrasto all'evasione contributiva. In controtendenza rispetto al 2015, diminuiscono i ricorsi contro l'Istituto nella previdenza agricola (-23,4 per cento), nelle prestazioni a sostegno del reddito (-8,5 per cento) e nel contenzioso di varia natura (-14 per cento).

⁷⁸ La tabella somma il contenzioso previdenziale (36,7 per cento), quello in materia contributiva (35,3 per cento) e l'"altro", principalmente per indebiti (8,4 per cento), separandolo da quello assistenziale (19,6 per cento).

Sotto il profilo dell'efficacia, gli esiti favorevoli all'Istituto, in rapporto alle sentenze definite, si attestano sul 61,5 per cento, percentuale che raggiunge il 58 per cento con riferimento ai soli giudizi di natura non assistenziale. Significativi i miglioramenti in materia di opposizioni dell'Istituto agli atti esecutivi notificati dalle parti avversarie (+13,4 per cento) e di previdenza agricola (+51,3%), caratterizzata da serialità.

Quanto al contenzioso ordinario in materia di invalidità civile, la gestione è stata affidata per il 77 per cento agli uffici legali e per il 23 per cento ai funzionari amministrativi.

La pesante soccombenza degli anni precedenti al 2011 ha lasciato posto, negli anni successivi, al prevalente riconoscimento delle ragioni dell'Istituto (pari al 61,2 per cento, contro il 26 per cento di sentenze sfavorevoli e il 12,7 per cento di altre definizioni).

Con riguardo, infine, al procedimento tramite Atpo, le nuove domande ammontano a 174.439, in aumento del 5,2 per cento. Di queste, 160.013 riguardano l'invalidità civile, affidate ai funzionari amministrativi, 14.426 afferiscono all'invalidità pensionabile, curate dagli uffici legali. La definizione degli Atpo si è avuta in 141.731 casi con decreto di omologazione in mancanza di contestazioni (+17,2 per cento) e in 18.525 dichiarazioni di dissenso (+15,3 per cento).

Nell'ambito degli interventi a presidio del contenzioso legale avviati nel 2009 rientra, come già detto, il ricorso ad avvocati esterni per incarichi di domiciliazione e sostituzione in udienza.

Nonostante le difficoltà di avvio delle iniziative programmate, che hanno comportato uno slittamento al 2011 della sperimentazione, l'esito è stato comunque ritenuto nel complesso positivo e l'intervento è stato riproposto, per il triennio 2014-2016 con particolare riferimento alle sedi critiche, l'utilizzo di 1.075 unità di professionisti esterni e un impegno di spesa pari nel 2016 a 1,688 ml.

L'utilizzo delle liste di professionisti legali è stato prorogato per tutto il 2017 e sino alla definizione di una nuova procedura di selezione indetta, con criteri semplificati, per il triennio 2018-2020 con uno stanziamento annuo di 2 ml e per lo stesso numero di avvocati esterni⁷⁹.

Resta da dire come rimanga auspicabile che gli interventi effettuati dall'amministrazione nell'esercizio in esame nelle due direttrici della difesa legale a distanza e di un nuovo, più efficiente, assetto organizzativo dell'area in parola, possano condurre a un progressivo ridimensionamento nell'utilizzo di professionisti esterni per la cura del contenzioso ordinario, con conseguenti risparmi di spesa e, in definitiva, con la stessa valorizzazione dell'avvocatura dell'Istituto.

⁷⁹ Determinazioni presidenziali nn. 164 del 21 dicembre 2016 e 181 del 6 dicembre 2017.

L'esternalizzazione del patrocinio legale nei giudizi - attivata anche in caso di potenziale conflitto di interessi con l'avvocatura interna per assicurare una completa indipendenza di giudizio da parte del patrocinante che difende l'Istituto - nel 2016 ha riguardato cinque affidamenti per un totale di circa 47.000 euro ad avvocati iscritti nella "Sezione professionisti legali" dell'Albo fornitori pubblicato sul sito internet, secondo i criteri introdotti dall'apposito Regolamento, la cui adozione la Corte aveva da tempo sollecitato.

10 - I RISULTATI DELLE SINGOLE GESTIONI

10.1 Nell'esercizio in esame, le risultanze economiche complessive delle gestioni amministrate dell'Inps - anche in ragione di un apporto dello Stato per 107,374 md (con un aumento di 3,599 md sul precedente esercizio) - segnano pur sempre un disavanzo di 6,220 md, comunque in miglioramento a fronte dei -16,297 del 2015.

Per l'effetto del risultato economico si contrae il valore del patrimonio netto che, nell'esercizio in esame, si attesta su 78 ml, con una diminuzione di 5,792 md sul 2015.

Gli aggregati più significativi delle gestioni amministrate evidenziano un aumento delle contribuzioni (+5,773 md), ampiamente superiore all'incremento di 0,190 md delle prestazioni istituzionali, incidendo positivamente sugli equilibri della quasi totalità delle gestioni.

I due maggiori fondi, Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld) e Inpdap, contribuiscono, rispettivamente, per +0,69 md e per -7,181md al risultato generale. Si contrae, invece, l'apporto positivo al contenimento del disavanzo della gestione separata (parasubordinati) pari a 6,777 md, rispetto ai 7,556 md del 2015.

L'analisi aggregata per comparto continua ad evidenziare il favorevole andamento della Gestione delle prestazioni temporanee (Gpt), sia in termini economici (in aumento del 26,40 per cento; in valori assoluti da 2,687 md del 2015 a 3,401 md) che patrimoniali. Il patrimonio netto della Gpt raggiunge, infatti, a fine esercizio i 189,814 md, valore sufficiente a compensare il disavanzo del Fpld, comprensivo delle gestioni con contabilità separata (-138,274 md).

Il solo Fpld mantiene un disavanzo patrimoniale pari a 38,863 md, pur al netto dei risultati dei Fondi trasporti, elettrici, telefonici ed Inpdai (con un patrimonio negativo complessivo di 99,410 md), ormai strutturalmente in squilibrio in quanto privi di fonti di alimentazione.

Nel comparto del lavoro autonomo emerge il ruolo riequilibratore della gestione separata dei parasubordinati che, con un risultato economico di 6,777 md, riesce, solo in parte, a bilanciare i disavanzi dei coltivatori diretti (3,212 md), degli artigiani (5,269 md) e dei commercianti (1,476 md).

La gestione speciale di previdenza del soppresso Inpdap, che rappresenta la seconda gestione per dimensione dei valori economici interessati, continua a presentare risultati economici negativi per 7,181 md, con un risultato negativo peggiore di quello del 2012 (-7,1md), anno dell'incorporazione nell'Istituto.

In definitiva, è da rilevare come le stesse risultanze patrimoniali generali, beneficiano, in continuità con i precedenti esercizi, dei risultati delle gestioni dei parasubordinati e delle

prestazioni temporanee, i cui valori contribuiscono ad un patrimonio netto positivo, anche se (come innanzi esposto) prossimo all'annullamento, ove si consideri il susseguirsi di risultati economici negativi.

Le gestioni citate, d'altro canto, mantengono un ruolo centrale non solo per la tenuta degli equilibri generali, ma anche per lo stesso tendenziale equilibrio finanziario delle gestioni deficitarie, attraverso un meccanismo di prestiti interni.

Avuto riferimento alle voci di maggior rilievo, è da considerare come nel 2016 i crediti della gestione parasubordinati verso altre gestioni si incrementino di 6,712 md, quelli della Gpt di 8,948 md. Per contro, aumentano i debiti di uguale natura della gestione autonoma (artigiani, commercianti e Cdc) per 10,961 md e quelli netti dell'Inpdap per 1,936 md.

In proposito va evidenziato, in linea generale, come la provvista fornita dalla Gpt al Fpld non comporti effetti economici, in quanto infruttifera. Una medesima disciplina vige per le gestioni amministrate derivanti dall'incorporazione dell'Inpdap⁸⁰.

Per contro, i prestiti delle gestioni in attivo producono interessi al tasso legale, che costituiscono, soprattutto per la gestione parasubordinati, una voce di ricavo di una qualche entità (207 ml nel 2016).

L'art. 52 del regolamento di amministrazione e contabilità dell'Istituto prevede, infatti, che le anticipazioni di fondi a favore delle gestioni deficitarie danno luogo a oneri e proventi finanziari, nella misura pari al tasso di interesse legale vigente. Ne deriva che il riconoscimento di interessi reciproci attivi e passivi comporta la neutralizzazione dell'impatto economico sul bilancio generale dell'Istituto. Per converso, quanto ai Fondi di solidarietà di cui agli artt. 26 e ss. del d.lgs. n. 148/2015 - in carenza di regolamentazione primaria - non resterebbe garantita la neutralità finanziaria per il bilancio dell'Inps, ove gli interessi attivi derivanti dai "prestiti" alle gestioni deficitarie fossero destinati al pagamento delle prestazioni.

Per evitare le conseguenze negative sul bilancio è stato stabilito, previa interlocuzione con i Ministeri vigilanti, di procedere all'accantonamento degli interessi attivi - riconosciuti per le anticipazioni da parte dei Fondi di solidarietà - presso un apposito fondo indisponibile dello stato patrimoniale del fondo anticipante. La conseguenza immediata di tale previsione si è tradotta nella impossibilità dell'utilizzo delle somme riconosciute a titolo di prestito fruttifero per la copertura delle prestazioni erogate dal fondo.

Al riguardo, già nella scorsa relazione è stata rilevata l'esigenza di un intervento normativo che valesse a disciplinare un assetto che non trovava adeguata regolamentazione nella disciplina

⁸⁰ Art. 21, l. 9 marzo 1989, n. 88 e art. 69, c. 15, l. 23 dicembre 2000, n. 388.

vigente e che presenta profili di una qualche criticità. Su questo assetto è intervenuta la legge di Bilancio per il 2018 che, all'art. 1, c. 185 dispone che per tutte le gestioni amministrate dall'Inps le relative movimentazioni finanziarie sono evidenziate con regolazioni contabili che non danno luogo a oneri o utili, secondo il regime di cui all'art. 69, c. 15 della l. n. 388/2000.

Nell'esposizione del quadro generale, registrano squilibri ormai strutturali, il Fondo dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere, il Fondo clero (con un disavanzo patrimoniale netto superiore ai 2,274 md) mentre per altri fondi i relativi oneri sono quasi esclusivamente a carico del bilancio dello Stato. Tra questi ultimi, rilevano i fondi dei trattamenti pensionistici integrativi a favore degli enti disciolti, del personale enti portuali di Genova e Trieste, dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato; fondo, quest'ultimo, che nel 2016 a fronte di 4,806 md di costi per pensioni riceve 4,133 md di trasferimenti statali.

A riscontro di quanto innanzi detto, la tabella 50 espone i risultati economici e patrimoniali delle gestioni amministrate dall'Inps nel triennio 2014-2016.

Tabella 50 - Risultati economico-patrimoniali delle singole gestioni.

(dati in milioni)

GESTIONI	Risultato economico di esercizio			Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Comparto dei lavoratori dipendenti:	- 5.147	- 6.089	4.091	53.538	47.450	51.140
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi trasporti, elettrici, telefonici e INPDAl)	-7.378	-8.776	690	-130.188	-138.963	-138.274
Gestione prestazioni temporanee GPT	2.231	2.687	3.401	183.726	186.413	189.814
Comparto dei lavoratori autonomi:	-3.885	-5.548	-3.180	-34.551	-40.099	-43.278
Gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni	-4.209	-3.897	-3.212	-80.018	-83.915	-87.127
Gestione dei contribuiti e delle prestazioni degli artigiani	-5.748	-6.510	-5.269	-49.579	-56.089	-61.358
Gestione dei contribuiti e delle prestazioni commercianti	-1.574	-2.697	-1.476	-1.630	-4.327	-5.803
Parasubordinati	7.646	7.556	6.777	96.676	104.232	111.010
Gestioni pensionistiche esclusive dell'AGO	-3.193	-4.428	-7.181	-4.812	-5.740	-12.921
Gestione speciale di previdenza dell'amministrazione pubblica (Inpdap)	-3.193	-4.428	-7.181	-4.812	-5.740	-12.921
Fondi di previdenza sostitutivi dell'AGO	-145	-266	-20	4.828	4.560	4.540
Fondo previdenza imposte di consumo	0	0	0	0	0	0
Fondo previdenza personale di volo	-180	-132	-155	-461	-594	-749
Fondo spedizionieri doganali (dal 1.1.1998)	0	0	0	13	13	13
Fondo speciale ferrovie Stato spa (dal 1.4.2000)	0	0	0	1	1	1
Fondo speciale di previdenza per gli sportivi	0	0	0	0	0	0
Gestione speciale lavoratori dello spettacolo	208	127	488	3.945	4.071	4.559
Fondo speciale per il personale delle Poste italiane spa	-173	-261	-353	1.331	1.069	716
Fondi e Gestioni speciali integrativi dell'AGO	3	-83	26	511	428	454
Gestione speciale minatori	-17	-14	-11	-579	-593	-604
Fondo previdenza gasisti	-6	-5	-3	137	131	129
Fondo previdenza esattoriali	26	-64	40	953	890	929
Gestione speciale dipendenti Enti disciolti	0	0	0	0	0	0
Fondo di previdenza personale porti GE/TS	0	0	0	0	0	0
Altri Fondi e Gestioni	-119	117	46	-1.160	-771	-297
Fondo previdenza clero	-72	-62	-55	-2.157	-2.219	-2.274
Fondo previdenza iscrizioni collettive	0	0	0	13	13	13
Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari	-2	-1	-1	-140	-142	-142
Fondo solidarietà del personale del credito	-94	-1	-11	109	108	96
Fondo solidarietà del personale del credito cooperativo	-6	6	-6	56	62	56
Fondo solidarietà sostegno del reddito pers. Monopoli di Stato	-1	0	0	0	0	0
Fondo per la copertura assicurativa dei periodi non coperti da contribuzione	17	15	15	304	320	334
Fondo di solidarietà del personale addetto al servizio di riscossione dei tributi erariali	-56	49	-40	48	97	57
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale	79	85	121	411	496	617
Fondo solidarietà del personale del gruppo Poste italiane	22	19	16	49	68	83
Fondo di solidarietà personale dip. da imprese ass.	-3	17	4	3	21	25
Fondo di integrazione salariale	-	0	0	166	426	810
Fondo per le politiche attive per il personale delle società del gruppo FF.SS.	-	0	0	0	0	7
Fondo di solidarietà per il personale delle aziende del trasporto pubblico	-	-	0	0	0	28
Fondo solidarietà del settore marittimo Solimare	-	-	0	0	0	8
Altri Fondi, Gestioni minori	-3	-10	3	-12	-21	-15
Totale gestioni previdenziali	-12.486	-16.297	-6.220	18.366	5.828	38
Gestione provvisoria ex SCAU	1	0	0	42	41	40
Fondo di riserva per spese impreviste	-	0	0	0	0	0
G.I.A.S. e Gestione erog. prestazioni invalidi civili	0	0	0	0	0	0
Totale complessivo	-12.485	-16.297	-6.220	18.407	5.870	78

Fonte: INPS – Elaborazione Corte dei conti su dati *Relazione collegio dei sindaci rendiconto 2016*

10.2 Componente principale del comparto lavoro dipendente, il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld), rappresenta, per entità economica, il maggiore destinatario di contributi ed

erogatore di prestazioni dell'intero sistema previdenziale, contribuendo in modo decisivo all'andamento finanziario generale.

Il fondo - che trova la disciplina primaria nella l. n. 88/1989 - si compone di una contabilità ordinaria afferente ai principali settori produttivi (industria, artigianato, agricoltura, credito, commercio-terziario, addetti ai servizi domestici e familiari) e di quattro contabilità separate (elettrici, telefonici, trasporti e Inpdai), confluite nel Fpld a seguito di una situazione di dissesto derivante dalla diminuzione delle entrate e dal concomitante aumento delle prestazioni erogate.

Situazione di crisi, protrattasi negli anni successivi alla incorporazione nel Fpld, tenuto conto che le gestioni incassano contribuzioni proprie in via solo residuale⁸¹, con conseguenti perdite economiche crescenti che incidono sulle risultanze complessive generali, come esposto nella tabella 51.

Tabella 51 - Risultati economici contabilità separate Fpld.

(dati in milioni)

Fondo	2012	2013	2014	2015	2016
Trasporti	-1.049	-1.222	-1.017	-1.064	-1.030
Elettrici	-1.945	-1.948	-1.983	-1.921	-1.945
Telefonici	-1.171	-1.230	-1.093	-1.313	-1.274
Inpdai	-3.786	-3.812	-3.771	-3.921	-4.339
Totale	-7.951	-8.212	-7.864	-8.218	-8.586

Fonte: INPS – rendiconto 2016

L'ultimo quinquennio è contraddistinto, dunque, da una stabilizzazione dei disavanzi economici complessivi per circa 8 md - con oscillazioni contenute in circa 0,5 md - e un *trend* particolarmente negativo per l'Inpdai, le cui perdite di esercizio raggiungono nel 2016 i 4,339 md. Risultanze negative che trovano conferma in un rapporto pensioni/iscritti, che supera l'indice del 3,3 per gli elettrici e si attesta intorno al 4,3 per la gestione degli ex dirigenti.

I saldi economici negativi dei fondi in parola, comunque, sono compensati dall'elevato margine positivo della contabilità ordinaria del Fpld, che chiude il 2016 con un avanzo di esercizio di 9,278 md (-0,556 nel 2015).

In conseguenza di quanto appena detto, il Fpld, al lordo delle quattro contabilità speciali, mostra a fine esercizio un utile di 0,69 md (- 8,775 md nel 2015), con un miglioramento del saldo patrimoniale, che si mantiene sempre in territorio negativo (-138,274 md).

⁸¹ E' da considerare come a far data dell'incorporazione nel Fpld dei fondi con evidenza contabile separata, i lavoratori assunti nei settori degli elettrici, dei telefonici e in Inpdai vanno ad incrementare il numero degli iscritti nel fondo previdenza lavoratori dipendenti.

Questo risultato economico positivo risente del notevole ridimensionamento dell'accantonamento al Fondo svalutazione crediti, che fa registrare una diminuzione di 4,28 md (da 6,971 md del 2015 a 2,692 md).

Il miglioramento dei conti economici nel 2016 consente al Fpld di ridurre l'esposizione debitoria verso la Gpt per prestiti a titolo non oneroso, ex art. 21 della l. n. 88/1989.

Sempre dal lato patrimoniale si registra, infatti, un debito del Fpld verso la Gpt, in diminuzione di 5,268 md (dai 138,462 del 2015 a 133,199 md). Per contro l'esposizione debitoria verso lo Stato per anticipazioni alla gestione a copertura del fabbisogno, aumenta di 4,336 md, e passa dai 28,55 del 2015 a 33,091 md⁸². Tra le poste dell'attivo, unici aggregati rilevanti sono le immobilizzazioni materiali per 1,026 md e i crediti contributivi per 15,32 md, iscritti al netto di un Fondo svalutazione che raggiunge i 32,363 md.

La gestione caratteristica rileva un margine contributi propri/prestazioni che continua a migliorare (-16,101 nel 2014, -13,015 nel 2015 e -8,307 md nel 2016). Se, infatti, il fondo in senso stretto chiude il 2016 con un saldo negativo di soli 15 ml, i fondi con contabilità separata espongono un disavanzo di 8,292 md.

E', comunque, da considerare come i saldi testé esposti non tengano conto né, come già detto, dei trasferimenti della Gias a copertura di periodi assicurativi (per un importo nel 2016 di 9,618 md), né dei trasferimenti della Gpt a copertura dei periodi di disoccupazione e integrazione salariale (per un importo di 3,764 md nel 2016).

Quanto al rapporto tra numero delle pensioni e numero degli iscritti, esso è pari a 0,63 per il primo fondo, mentre per i fondi ad evidenza separata è ben superiore all'unità e si attesta su un indice di 1,94.

La gestione del Fpld continua a far registrare, come nel biennio precedente, un aumento del numero medio degli iscritti (dai 13.015.080 del 2015 a 13.436.450) e la diminuzione del numero delle pensioni (da 8.951.599 a 8.782.074), con una correlata riduzione nell'importo delle prestazioni istituzionali (da 111,66 md del 2015 a 111,43 md), sempre integrate da una quota assistenziale a carico dello Stato, pur in leggera flessione (da 27,18 a 26,52 md).

Per quanto attiene alle spese di amministrazione, sembra, infine, consolidarsi l'andamento in diminuzione registrato già dal 2013, con oneri che passano da 1,196 md del 2014 a 1,105 md.

⁸² E' da considerare che le anticipazioni a copertura del fabbisogno interessino i fondi trasporti, elettrici, telefonici e Inpdai. E' inoltre, da sottolineare come il debito cumulato del 2016 di 33,091, trovi ragione sia nelle anticipazioni dal bilancio dello Stato, sia nell'utilizzo della liquidità dell'Istituto.

E', infine da evidenziare, come afferiscono al comparto nel lavoro dipendente spese per prestazioni istituzionali per un importo di 26,297 md direttamente a carico della Gias ed esposti nel bilancio di questa ultima gestione.

10.3 Nel comparto del lavoro dipendente è compresa la Gestione delle prestazioni temporanee (Gpt), che consolida il *trend* di crescita economico, con un risultato di 3,401 md, a fronte dei 2,687 del 2015.

L'incremento di 0,714 md, è riconducibile a maggiori contributi propri per 0,601 md, ai minori oneri per trasferimenti passivi verso il Fpld per 1,258 md e ai minori accantonamenti al Fondo svalutazione crediti contributivi per 0,45 md. Queste variazioni positive compensano l'aumento delle spese per prestazioni per 0,404 md e la diminuzione dei corrispondenti ratei passivi iniziali pari 0,864 md, cui si aggiunge una flessione di 0,181 md di interessi attivi per anticipazioni alle gestioni deficitarie.

Nel loro valore assoluto i trasferimenti della Gpt al Fpld sono, come già detto, di 3,764 md di cui 2,553 md correlati al godimento della Naspi da parte di lavoratori non agricoli.

Il complesso delle entrate contributive è di 20,738 md mentre le prestazioni istituzionali raggiungono i 15,463 md.

Con riferimento alle spese di amministrazione, il valore iscritto si attesta su 0,515 md, confermando il valore del 2015, con un'incidenza sui costi di gestione per circa il 2,6 per cento.

La gestione è contraddistinta da un netto patrimoniale di 189,814 md e, dal lato dell'attivo, da crediti infruttiferi verso il Fpld per 133,199 md, concessi in applicazione della solidarietà di comparto e da crediti (fruttiferi) verso le altre gestioni deficitarie, pari a 54,609 md.

10.4 Nel comparto del lavoro autonomo⁸³ la Gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni (Cdc) mostra nel 2016 un miglioramento del risultato d'esercizio che passa dai -3,897 md del 2015 ai -3,212 md del 2016. Alla riduzione del deficit concorre, dal lato dei ricavi, l'aumento dei contributi propri per 36 ml e, dal lato dei costi, la diminuzione delle prestazioni per 0,304 md, degli interessi passivi corrisposti alle gestioni attive per 0,238 md; della quota di accantonamento al Fondo svalutazione crediti per 0,119 md.

⁸³ Il comparto del lavoro autonomo comprende le gestioni coltivatori diretti, mezzadri e coloni (Cdc), artigiani, commercianti e lavoratori autonomi di cui all'art.2, c. 26, legge n. 335/1995 (parasubordinati).

Nel complesso le entrate contributive superano 1,1 md, mentre gli apporti statali, per il tramite della Gias, sono pari a 70 ml con una riduzione di 12 ml sul precedente esercizio. Le pensioni erogate raggiungono un valore di 4,128 md (4,43 nel 2015).

Il patrimonio netto si attesta nel 2016, su -87,127 md (-83,915 md nel 2015), con una esposizione debitoria verso le altre gestioni di 87,92 md. L'attivo espone un saldo contabile per crediti contributivi di soli 0,703 md (0,593 nel 2015), iscritti al netto di un fondo di svalutazione che raggiunge 1,226 md, quale conseguenza dell'applicazione di elevati tassi di svalutazione, per effetto di ormai croniche difficoltà nel recupero dei crediti.

Quanto alla gestione caratteristica, il margine contributi propri/prestazioni - al netto dei trasferimenti a carico della Gias per interventi di natura assistenziale - pur continuando a migliorare, mostra comunque un rilevante deficit pensionistico, pari a fine esercizio a 2,952 md.

La gestione, in definitiva, è contraddistinta da perduranti difficoltà che incidono sull'andamento gestionale, conseguenza di un esiguo gettito contributivo; di aliquote contributive agevolate; della costante diminuzione del numero di iscritti che passa dai 448.523 del 2015 a 446.907.

Si registra comunque un costante calo del numero delle pensioni, tale da invertire la crescita del rapporto tra pensioni/iscritti (da 2,66 a 2,65), e migliorare il rapporto tra prestazioni/contributi, che si conferma nel 2016 essere pari a 3,44 (3,78 nel 2015).

Sulle dinamiche in riferimento andranno valutati a regime, gli effetti derivanti dal d.l. n. 201/2011 che ha inciso sui requisiti per l'accesso alla pensione degli autonomi e incrementato le aliquote contributive per il periodo 2012-2018.

E', infine da evidenziare, come afferiscono alla gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 2,507 md (2,454 nel 2015) direttamente a carico della Gias, di cui 1,929 md per quota parte di ciascuna mensilità erogata ex art. 37, c. 3, lett. c), della l. n. 88/89.

10.5 La Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani espone nel 2016 un risultato economico negativo per 5,269 md, ma in miglioramento rispetto ai -6,51 md nel 2015, grazie ad una minore svalutazione dei crediti contributivi (da -1,871 md nel 2015 a -1,175 md) in uno con l'aumento dei contributi propri accertati, 0,197 ml e con la diminuzione della spesa per pensioni per 0,145 ml.

Il finanziamento dello Stato per la copertura delle prestazioni istituzionali aumenta di 0,13 md, passando da 2,162 md del 2015 a 2,291 md, dei quali 1,265 md riferibili alla quota parte mensilità di pensione erogata ex art. 37, c. 3, l. n. 88/1989.

In sintesi, l'ammontare delle entrate da contributi propri raggiunge gli 8,329 md a fronte di costi per prestazioni pari a 11,865 md.

Il patrimonio netto è ancora in diminuzione e si attesta su -61,358 md, a fronte dei -56,089 del 2015, con un'esposizione debitoria verso le altre gestioni di 68,703 md. L'attivo rileva un saldo contabile per crediti contributivi di 6,15 md (5,996 md nel 2015), iscritti al netto di un fondo di svalutazione in rapida crescita, che raggiunge gli 8,481 md (7,479 nel 2015), quale effetto di elevati tassi di svalutazione.

La gestione caratteristica espone un margine contributi propri/prestazioni - al netto dei trasferimenti a carico della Gias per interventi di natura assistenziale - che torna a migliorare (da -3,873 md nel 2015 a -3.536 md).

Prosegue l'andamento in diminuzione del numero degli iscritti che passano dai 1.688.692 del 2015, ai 1.661.627 del 2016, mentre le pensioni erogate crescono dalle 1.661.182 del 2015, alle 1.666.204 dell'anno di riferimento, con un rapporto pensioni/iscritti che raggiunge l'unità (0,97 nel 2015).

Si rileva, infine, come afferiscono alla gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 2,291 md (2,161 nel 2015) direttamente a carico della Gias, di cui 1,265 md per quota parte di mensilità erogata ex art. 37, c. 3, lett. c), della l. n. 88/89.

10.6 La Gestione dei contributi e delle prestazioni dei commercianti - che presenta il maggior numero di iscritti del comparto lavoratori autonomi - evidenzia una diminuzione del deficit economico per 1,221 md (da -2,697 md del 2015 a -1,476 md). Il miglioramento è ascrivibile al forte ridimensionamento della consistenza dell'accantonamento al Fondo svalutazione crediti, pari a -0,786 md (-32 per cento) e alla crescita di entrate contributive (0,346 md), a fronte di prestazioni sostanzialmente stabili.

In valori assoluti le entrate contributive raggiungono i 10,611 md (10,264 nel 2015) mentre le prestazioni sfiorano i 10 md (9,869 md), con un lieve decremento della quota a carico della Gias che passa da 1,364 a 1,328 md.

Pur non registrandosi livelli di disavanzo economico come nelle gestione artigiani e Cdc, il fondo non riesce più a tornare su un valore patrimoniale positivo, chiudendo il 2016 in negativo per 5,803 md (-4,327 md nel 2015).

Sempre dal lato patrimoniale è da evidenziare, anche se in diminuzione, l'elevato importo del fondo di svalutazione applicato sui crediti contributivi, pari a 9,592 md.

La gestione caratteristica rileva un margine contributi propri/prestazioni - al netto dei trasferimenti a carico della Gias per interventi di natura assistenziale - che migliora considerevolmente (da 0,388 md nel 2015 a 0,742 md).

Anche la gestione in parola evidenzia un decremento degli iscritti con un saldo negativo di 7.940 unità, accompagnato però da un calo delle pensioni pari a 3.511, che mantiene il rapporto pensioni/iscritti stabile (0,65), mentre migliora quello tra prestazioni/contributi 0,93 (0,97 nel 2015).

E', infine, da evidenziare come afferiscono alla gestione commercianti spese per prestazioni istituzionali per un importo di 1,328 md (1,364 nel 2015) direttamente a carico della Gias, di cui 0,535 md per quota parte di mensilità erogata ex art. 37, c. 3, lett. c), della l. n. 88/89.

10.7 La gestione separata “parasubordinati” realizza - come negli anni precedenti - un risultato d'esercizio positivo, anche se inferiore di 779 ml rispetto al 2015, passando dai 7,556 md a 6,777, quale conseguenza, tra l'altro, della riduzione dei proventi da interessi attivi per anticipazioni alle gestioni deficitarie. Il patrimonio netto raggiunge a fine 2016 i 111,01 md e costituisce in modo determinante a correggere il disavanzo patrimoniale delle altre gestioni del comparto, con un saldo che resta, comunque, negativo (-43,278 md).

Le contribuzioni proprie accertate si riducono di 0,241 md, nonostante l'aumento dell'aliquota al 31,72 per cento, per i soggetti non assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie e al 24 per cento, per i soggetti titolari di pensione (diretta e indiretta).

Il totale delle entrate contributive si attesta su 7,56 md (7,8 nel 2015), mentre le prestazioni si mantengono su valori ben inferiori e pari a 0,851 md (0,763 nel 2015).

Il ridimensionamento del gettito contributivo - da ricondurre alla costante diminuzione dei contribuenti iscritti (in valori assoluti 1.441.000 nel 2015, 1.249.000 nel 2016) - è parzialmente contenuto dalle attività finalizzate al recupero di crediti tramite l'operazione “Poseidone” che, in riferimento all'anno 2011, ha prodotto accertamento per 180,902 ml, di cui 106,7 per contributi e 74,202 per sanzioni. D'altro canto l'aumento dell'aliquota di contribuzione che aveva comportato nel 2015, in prima applicazione, un incremento del gettito nella misura del 4,46 per cento ha determinato, nell'anno successivo, una riduzione dei contributi accertati pari al 6,39 per cento.

A livello sistemico, la gestione continua (insieme alla Gpt), a svolgere un ruolo di finanziatore dei fabbisogni finanziari delle gestioni deficitarie, così come reso palese da un credito per rapporti di conto corrente tra le gestioni di 107,256 md (100,544 nel 2015). Da questa attività la gestione realizza proventi per interessi pari nel 2016 a circa 0,207 md (0,481 nel 2015).

La tabella 52 dà conto dell'andamento nel triennio del numero delle pensioni e dei relativi importi medi.

Tabella 52 - Gestione parasubordinati numero e importi prestazioni erogate.

Categoria	Anno 2014		Anno 2015		Anno 2016	
	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)
Vecchiaia	299.169	2.168	324.667	2.266	344.658	2.391
Invalità	1.761	4.043	1.949	4.240	2.056	4.552
Superstiti	30.147	1.029	34.616	1.038	39.835	1.053
Totale	331.077	2.074	361.232	2.159	386.549	2.265

Fonte: Inps - bilanci consuntivi 2015 e 2016

La gestione caratteristica, dunque, è contraddistinta non solo da prestazioni medie erogate tra le più basse del sistema, ma anche da un rapporto estremamente favorevole tra pensioni e iscritti.

Pur tuttavia è da sottolineare, come tale ultimo rapporto vada progressivamente peggiorando, in rapporto alla maggiore anzianità della gestione. Basti considerare come l'indice tra pensioni e iscritti pari a 0,07 nel 2006 si attesti dopo oltre un decennio a 0,31.

Quanto al rapporto tra prestazioni e contributi, passa dallo 0,10 del 2015 allo 0,11 del 2016. Le spese di amministrazione, pari a 29 ml nel 2015, aumentano sino a raggiungere i 35 ml, con un'incidenza del 3,5 per cento sul totale costi di produzione.

Saranno in prospettiva da valutare gli impatti sulla gestione, derivanti non solo dall'andamento della platea degli iscritti, ma anche delle recenti innovazioni apportate dalla legge di Bilancio per il 2017 in materia di aliquote contributive⁸⁴.

E', infine da rilevare, come afferiscono alla gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 82 ml (67 nel 2015) direttamente a carico della Gias, di cui 73 ml per totalizzazione di periodi assicurativi ai sensi del d.lgs. n. 42/2006.

10.8 La gestione che evidenzia contabilmente la quota di prestazioni di natura assistenziale poste a carico del bilancio dello Stato è rappresentata dalla Gestione degli interventi assistenziali e di

⁸⁴La legge di bilancio per il 2017 prevede l'abbassamento dell'aliquota contributiva degli iscritti alla gestione separata. In tal senso così dispone: "A decorrere dall'anno 2017, per i lavoratori autonomi, titolari di posizione fiscale ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, iscritti alla gestione separata di cui all'art. 2, c. 26, della l. 8 agosto 1995, n. 335, che non risultino iscritti ad altre gestioni di previdenza obbligatoria né pensionati, l'aliquota contributiva di cui all'art. 1, c. 79, della l. 24 dicembre 2007, n. 247, è stabilita al 25 per cento". Può aggiungersi come le minori entrate contributive effetto dell'abbassamento dell'aliquota contributiva pensionistica professionisti/partite IVA iscritti alla gestione separata sono quantificati in 108 ml per il 2017.

sostegno alle gestioni previdenziali (Gias). Istituita con la l. n. 88/1989, la gestione ha visto negli anni aumentare progressivamente le voci delle entrate e delle spese.

La natura delle prestazioni erogate dalla Gias presenta un quadro di elevata complessità avuto riguardo alla stessa tipologia degli interventi, come evidenziato anche nel capitolo undici di questa relazione. Qui basti ricordare la diversa natura dei finanziamenti erogati dalla gestione, verso interventi di natura prettamente assistenziale, a copertura di parte del “sistema” degli ammortizzatori sociali, all’onere relativo a erogazioni pensionistiche.

Il quadro economico della Gias non rileva margini economici, dal momento che lo Stato attraverso i trasferimenti, assicura la totale copertura delle prestazioni correlate.

La voce di ricavo della Gias è rappresentata quasi esclusivamente dai trasferimenti da parte dello Stato, con un andamento che mostra nell’ultimo decennio, un progressivo aumento (si passa dai 75,888 del 2007 ai 107,37 del 2016). Le altre entrate sono costituite dai contributi apportati dal settore produttivo (1,7 md) destinati al finanziamento dei trattamenti di cassa integrazione straordinaria e disoccupazione.

Un’analisi di maggior dettaglio mette in evidenza come i trasferimenti da parte dello Stato, trovino destinazione *i*) quanto a interventi pensionistici, per 70,971 md (72,172 md nel 2015), *ii*) quanto a sgravi di oneri sociali ed altre agevolazioni, per 21,203 md (15.897 nel 2015), *iii*) quanto al mantenimento del salario, per 8,695 md (8,794 nel 2015), *iv*) quanto a sostegno della famiglia, per 4,502 md (4,033 nel 2015). Importi inferiori coprono le prestazioni economiche connesse a riduzione di oneri previdenziali (0,603 md) e interventi diversi (1,4 md).

Sul fronte dei costi, due sono gli aggregati più rilevanti: le prestazioni istituzionali pari a 60,976 md (61,39 nel 2015) e i trasferimenti ad altre gestioni per 34,519 md (33,318 nel 2015).

Nel primo sono comprese le erogazioni pensionistiche pari a 22,694 md (22,464 md nel 2015) per quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata; la quota per garantire il pagamento delle pensioni ex Inpdap pari a 6,004 md (5,833 md nel 2015); gli oneri per il mantenimento del salario pari a complessivi 6,862 md; gli oneri a sostegno della famiglia pari a 4,057 md.

Nell’ambito dei trasferimenti ad altre gestioni, 17,493 md (17,351 nel 2015) sono destinati alla copertura delle prestazioni erogate dalla gestione invalidi civili; 6,335 md a copertura di mancato gettito per agevolazioni contributive; 4,472 md a copertura assicurativa di periodi indennizzati di ammortizzatori sociali; 4,133 md a copertura del disavanzo della gestione del personale delle Ff.S.

10.9 La gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili (art.130 del d.lgs.31 marzo 1988, n. 112) è, come già detto, integralmente finanziata dallo Stato attraverso la Gias.

Nella tabella 53 sono esposti gli oneri afferenti le prestazioni erogate al 31 dicembre 2016, poste a confronto con gli analoghi valori del 2015.

Tabella 53 - Invalidi civili. Spesa per prestazioni.

(dati in milioni)

	2015			2016		
	Rate di pensione	Indennità di accompagnamento	Totale	Rate di pensione	Indennità di accompagnamento	Totale
Invalidi civili	3.147	12.690	15.837	3.271	12.754	16.025
Ciechi civili	350	793	1.143	348	801	1.149
Sordomuti	60	134	194	60	136	196
Totale	3.557	13.617	17.174	3.679	13.691	17.371

Fonte: Inps - elaborazione dati rendiconti 2015 – 2016

La tabella mostra un incremento della spesa complessiva per 197 ml, determinato da un aumento sia della spesa per pensioni (+122 ml), sia per indennità di accompagnamento (+74 ml).

Quanto al numero dei trattamenti in essere a fine esercizio, passano per gli invalidi civili dai 2.392.776 del 2015 ai 2.460.869; per i ciechi dai 124.404 ai 123.995; per i sordomuti dai 42.223 ai 43.536.

10.10 La gestione speciale di previdenza dei dipendenti della pubblica amministrazione, istituita nel 2012 a seguito dell'incorporazione dell'Inpdap, rappresenta la seconda gestione dell'Istituto, con il 25 per cento delle entrate contributive accertate e il 23 per cento delle rate di pensioni erogate dall'Inps.

La Gestione ha autonoma rilevanza economico-patrimoniale, come previsto dall'art. 69, c. 14, della l. 23 dicembre 2000, n. 338 ed è articolata in dieci diverse evidenze contabili espressione della suddivisione per diverse tipologie di attività:

- Cassa pensioni dipendenti enti locali (ex Cpdel) con 1.200.000 iscritti (1.220.000 nel 2015);
- Cassa pensioni sanitari (ex Cps) con 115.000 iscritti (118.000 nel 2015);
- Cassa pensioni ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari (ex Cpug) con 4.000 iscritti (4.000 nel 2015);
- Cassa insegnanti asili nido e scuole elementari parificate (ex Cpi) con 26.000 iscritti (30.000 nel 2015);
- Cassa trattamenti pensionistici statali (ex Ctps) con 1.960.000 iscritti (1.880.000 nel 2015);

- Gestione autonoma delle prestazioni creditizie e sociali con 3.337.829 iscritti (3.337.123 nel 2015);
- Gestione per il trattamento di fine servizio ai dipendenti enti locali (ex Inadel) con 1.297.279 iscritti (1.271.124 nel 2015);
- Gestione per il trattamento di fine servizio al personale dipendente dalle Amministrazioni statali (ex Enpas) con 1.902.082 iscritti (1.797.724 nel 2015);
- Gestione per la previdenza al personale dipendente degli enti di diritto pubblico (ex Enpdep) con 197.083 iscritti (157.244 nel 2015);
- Gestione per l'assistenza magistrale (ex Enam) con 342.885 iscritti (312.133 nel 2015).

Il risultato di esercizio complessivo, che ingloba quelli delle singole gestioni, continua nel *trend* negativo (-7,181 md), peggiorando quello conseguito nel 2015 (-4,428 md).

L'aumento del disavanzo è riconducibile quasi esclusivamente alla diminuzione per 1,417 md di trasferimenti attivi, a causa dello smaltimento, non ultimato, delle giacenze in materia di riscatti e ricongiunzioni da altre gestioni dell'Istituto e sempre per 1,422 md alle spese per prestazioni.

Le entrate contributive raggiungono i 55,073 (54,921 md del 2015), a fronte di oneri per prestazioni istituzionali pari a 63,427 md (62,005 md del 2015) di cui 58,743 md per pensioni (57,83 md nel 2015).

Il patrimonio netto continua a peggiorare raggiungendo i -12,921 md (- 5,74 nel 2015). L'attivo patrimoniale risulta caratterizzato da crediti di conto corrente verso le gestioni per 35,991 md (34,201 nel 2015) e da immobilizzazioni per 9,002 md (9,942 nel 2015) mentre il passivo rileva un debito di conto corrente sempre verso le gestioni pari a 31,881 md (28,155 nel 2015) e verso lo Stato per anticipazioni sul fabbisogno finanziario pari a 27,075 md (22,529 nel 2015).

In particolare tra le immobilizzazioni finanziarie si evidenziano 4,018 md (4,473 nel 2015) per mutui e 2,61 md (2,988 nel 2015) per prestiti concessi agli iscritti alla "Gestione credito".

La gestione caratteristica indica un margine contributi propri/prestazioni che continua a peggiorare (-6,324 nel 2014, -7,084 nel 2015 e -8,354 nel 2016), con la gestione Cpdel che da sola chiude con un saldo di -8,516 md.

Dopo il forte ridimensionamento registrato nel biennio precedente, le spese di amministrazione confermano i valori del 2015, da 366 ml a 358 ml.

Afferiscono alla gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 8,967 md direttamente a carico della Gias, di cui 6,004 md quale apporto dello Stato per garantire il pagamento delle pensioni, ex art. 2, c. 5, l. n.183/2011.

La tabella 54 riporta i dati sulla situazione economica e patrimoniale delle gestioni ex Inpdap.

Tabella 54 - Situazione patrimoniale gestioni ex Inpdap.

(dati in milioni)

Casse e gestioni ex INPDAP	Situazione patrimoniale al 1.1.2016	Movimento economico dell'anno	Situazione patrimoniale al 31.12.2016
ENPAS	5.204	1.045	6.249
INADEL	6.718	450	7.167
ENPDEP	59	6	66
CPDEL	- 47.147	- 8.083	- 55.230
CPI	16	- 82	- 65
CPUG	121	- 10	111
CPS	19.637	- 773	18.864
CTPS	807	0	807
CREDITO	8.708	242	8.950
Ex ENAM	137	24	161
Totale	- 5.740	- 7.181	- 12.921

Fonte: Inps – rendiconto 2016

10.11 La Gestione speciale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo è articolata in tre contabilità separate:

- Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo, che registra 142.500 assicurati, eroga 55.710 pensioni per un importo medio di 15.844 euro;
- Fondo pensioni sportivi professionisti, che con 4.800 assicurati, eroga 2.294 pensioni per un importo medio di 24.488 euro;
- Fondo assistenza e previdenza pittori, scultori, musicisti e autori drammatici.

Nel 2016 si assiste a un notevole miglioramento dell'utile di esercizio (0,128 md nel 2015, e 0,489 md nel 2016), grazie all'azzeramento dell'accantonamento al Fondo svalutazione crediti.

I proventi da contributi propri ammontano a 1,139 md (1,254 md nel 2015) di cui 1,032 md riferibili ai lavoratori dello spettacolo e 0,108 md al settore degli sportivi professionisti, mentre gli "altri ricavi", pari a 29 ml sono ascrivibili quasi esclusivamente ai trasferimenti dalla Gias per circa 24 ml (21 nel 2015).

Nell'aggregato "costo della produzione" (0,923 md), la spesa per prestazioni istituzionali è di 0,877 md (ripartiti in 0,82 md per lo spettacolo e 56 ml per i professionisti).

I proventi e gli oneri finanziari sono costituiti principalmente dagli interessi attivi per anticipazioni alle gestioni deficitarie per 7 ml (17 nel 2015), mentre i ricavi da investimenti patrimoniali proseguono un *trend* in flessione (da 2,1 a 1,8 ml). La gestione straordinaria è invece caratterizzata dal contributo positivo dato dall'eccedenza del fondo svalutazione crediti contributivi, pari a 0,211 md.

L'assetto patrimoniale si presenta privo di criticità, in virtù di un patrimonio netto di 4,559 md con un attivo di 4,623 md e un indebitamento di soli 47 ml.

Le immobilizzazioni finanziarie - dopo le riduzioni registrate nel biennio 2013/2014 - si attestano su 0,407 md di cui 0,262 md costituite da fondi immobiliari; l'attivo circolante pari a 4,067 md, si giova degli effetti positivi del forte ridimensionamento del Fondo di svalutazione dei crediti contributivi (-0,211 md) per un valore residuo dei crediti positivo per 0,145 md.

Sul fronte del passivo, sono iscritti debiti per 47 ml, di cui 26 per sottoscrizioni di partecipazioni ed acquisto valori mobiliari e 18 per debiti diversi.

La gestione caratteristica rileva un margine contributi propri/prestazioni che peggiora (0,398 md nel 2015 e 0,27 nel 2016), con la Gestione lavoratori dello spettacolo che da sola chiude con un saldo di 0,262 md.

Dalla disamina dei dati, si rileva come la gestione, nonostante una debolezza sul versante delle entrate contributive, continui ad apparire solida ed equilibrata e concorra agli apporti verso le gestioni deficitarie dell'Istituto.

Si rileva, inoltre, come afferiscono alla Gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 86 ml direttamente a carico della Gias, di cui 73 ml per quota parte di ciascuna mensilità erogata ex art. 37, c. 3, lett. c), della l. n.88/89.

10.12 Il Fondo di previdenza per il Clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, anche nel 2016 conferma il miglioramento dei margini economici, di circa 7 ml (da -62 ml del 2015 a -55 ml) riconducibile, soprattutto, come nell'esercizio precedente, alla riduzione dell'onere finanziario per interessi passivi maturati sul debito corrente con le gestioni dell'Inps.

Le entrate contributive accertate continuano a ridursi (da 32 ml del 2015 a 31 ml), in parallelo con i costi delle prestazioni erogate, che passano dai 102 ml del 2015, ai 100 ml nel 2016, per effetto del decremento del numero dei trattamenti pensionistici (da 13.499 a 13.152).

La situazione patrimoniale registra una perdita a patrimonio netto di 2,274 md, a fronte della quale l'attivo non raggiunge i 35 ml, di cui 29 ml di crediti contributivi netti.

E' da rilevare come la fissazione a sessantotto anni dei requisiti anagrafici per la pensione di vecchiaia continua ad avere effetti sul numero di prestazioni, confermato dal miglioramento del rapporto pensioni/iscritti (0,75 nel 2015, 0,73 nel 2016). Per contro l'esiguità delle entrate, peggiora il rapporto tra prestazioni/contributi (3,12 nel biennio 2013 e 2014, 3,19 nel 2015, 3,23 nel 2016).

E', infine da rilevare, come afferiscono alla Gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 9 ml (10 nel 2015) direttamente a carico della Gias, di cui 7 ml per quota parte delle prestazioni pensionistiche, ex art. 21, l. n. 903/1973.

10.13 L'art. 1, c. 749, l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) ha previsto l'istituzione di due gestioni alimentate tramite le quote di Tfr che differiscono circa le modalità di conferimento del trattamento di fine rapporto: Fondinps e il Fondo per l'erogazione ai lavoratori del settore privato dei trattamenti di fine rapporto, di cui all'art. 2120 del c.c., denominato "Fondo di Tesoreria".

Quest'ultimo fondo è gestito dall'Istituto per conto dello Stato ed è alimentato mensilmente attraverso un conto di Tesoreria in cui confluiscono i versamenti di quote di Tfr - maturate e non destinate ad altra forma di pensione complementare - effettuati dai datori di lavoro privati con più di 50 addetti.

La gestione, per la conformazione conferitale dalla legge, non espone margini economico-patrimoniali. Il conto economico risulta caratterizzato da 6 md di entrate da contributi, in aumento di 0,2 md sul 2015, e da prestazioni che rimangono sostanzialmente stabili su un importo di 3,488 md, in aumento la posta contabile dei trasferimenti passivi allo Stato, da 1,87 md del 2015 a 2,45 md. In tale contesto, il flusso totale dei trasferimenti passivi, dalla data di costituzione del fondo sino al 2016, è di 32,917 md.

L'assetto patrimoniale rileva, nell'attivo, un credito verso l'Inps di 0,975 md (1,001 md nel 2015) e verso i datori di lavoro e gli iscritti di 1,155 md al lordo del fondo svalutazione (0,662 md), mentre il passivo evidenzia un fondo di accantonamento per le somme di pertinenza del fondo Tfr da utilizzare negli esercizi successivi per 1,94 md.

Il Fondo di previdenza complementare, originato dalla legge finanziaria 2007, denominato "Fondinps" è caratterizzato dalla separatezza e dall'autonomia patrimoniale oltre che regolamentare ed amministrativa.

Il fondo è sottoposto alla vigilanza della Covip ed è disciplinato da specifiche norme primarie e da un regolamento ministeriale.

Ad esso aderiscono in via residuale i lavoratori di aziende con meno di 50 dipendenti - sprovvisti di una forma di previdenza complementare - che non hanno espresso la volontà di scelta per la destinazione del Tfr.

Il fondo essendo privo di una propria struttura organizzativa, ricorre a società esterne o si avvale di soggetti *in house* previa stipula di apposite convenzioni o contratti.

Come già detto in altra parte della relazione, alla società Italia Previdenza Sispi - partecipata al cento per cento dall'Inps - sono affidate le attività di gestione del sistema informativo ed amministrativo delle posizioni degli iscritti, mentre Previnet spa è incaricata del servizio amministrativo per la gestione dei titoli e l'invio dei modelli fiscali. L'Inps provvede alla riscossione dei contributi; la Mangusta Risk Italia svolge la funzione di *advisor* per il monitoraggio della gestione finanziaria ed infine la Unipol Sai si occupa della gestione delle risorse finanziarie.

Alla descritta rete di relazioni si aggiungono i rapporti con la Società Generale Securities Services quale banca depositaria e con uno studio legale cui è stato conferito - dal 1° dicembre 2015 - l'incarico di controllo interno.

In applicazione, infine, della normativa specifica in materia di fondi, considerata prevalente sulle disposizioni generali che prevedono la revisione legale in capo al collegio sindacale, il relativo compito è stato affidato per un triennio ad una società specializzata.

Questa pluralità di soggetti interessati, oltre a rendere difficile il coordinamento delle attività, comporta ricadute in termini finanziari incidendo sulla redditività delle prestazioni del fondo.

Quanto agli iscritti, continua a registrarsi un'esigua platea di riferimento pari a solo 37.313 unità, in modesta crescita rispetto al 2015, mentre gli attivi risultano 5.943, contro i 31.370 inerti o silenti. Il 43,19 per cento (pari a 16.116 unità) del totale degli iscritti ha una posizione individuale non superiore a 100 euro.

Il conto economico chiude in positivo, poco al di sotto di 5 ml, con un patrimonio netto ("attivo netto destinato alle prestazioni") pari a 75 ml (70 ml nel 2015).

In tale contesto si assiste ad un miglioramento del saldo della gestione previdenziale che passa da 3,6 ml a 4,1, per effetto della diminuzione dei trasferimenti e riscatti (-0,4 ml) nonché delle anticipazioni (-0,1 ml). Si interrompe il *trend* negativo degli oneri di gestione che diminuiscono di 0,2 ml grazie a minori commissioni erogate a favore di Unipol Sai Assicurazioni spa.

La "gestione finanziaria indiretta" di Fondinps espone in conto economico un risultato peggiore di quello del 2015 di circa 1 ml. Il rendimento della gestione finanziaria registra - a fronte di un rendimento del Tfr per l'anno 2016 dell'1,66 per cento - un risultato inferiore, pari allo 0,98 per cento in termini assoluti.

Quanto al rendimento maturato dall'inizio della gestione, esso è per Fondinps del 16,46 per cento, inferiore a quello del Tfr pari al 18,34 per cento.

Al peggioramento della gestione finanziaria, si uniscono perduranti difficoltà di riscossione (si rilevano 263 aziende morose per un monte contributi di 2,5 ml) e di riconciliazione dei contributi

per un importo consistente. Circa 2,7 ml di poste di contributi acquisiti non risultano, infatti, ancora attribuiti ai singoli iscritti venendo imputati ad una “unica testa virtuale”.

I profili di criticità che continuano a contraddistinguere Fondinps - sempre attentamente monitorati dal Collegio dei sindaci e segnalati anche ai Ministeri vigilanti - hanno trovato ulteriore evidenza in un accertamento ispettivo effettuato nel corso del 2016 dalla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), con una richiesta al fondo in parola di specifici interventi volti a garantire un livello di funzionalità operativo adeguato ad assicurare che la gestione dello stesso avvenga nell'interesse degli aderenti.

E' da aggiungere come la stessa Covip, nel prendere contezza di problematiche di carattere strutturale, abbia rivolto espresso invito ai Ministeri competenti a valutare l'adozione di un provvedimento normativo volto alla soppressione di Fondinps⁸⁵. E' da dire, al riguardo, come la posizione assunta dalla Covip rafforzi ulteriormente le considerazioni formulate dalla Corte dei conti nelle relazioni al Parlamento relative ai trascorsi esercizi, nelle quali si poneva in evidenza l'ipotesi di una cessazione del fondo in parola. Da ultimo, va posto in evidenza come la legge di Bilancio per il 2018 (art. 1, c, 173) abbia disposto la soppressione di Fondinps, a far data dall'adozione del decreto del Ministro del lavoro di individuazione del Fondo pensione cui far affluire le quote di tfr finora trasferite a Fondinps.

10.14 L'anno 2016 è stato contraddistinto dalla prosecuzione del processo di revisione e consolidamento della normativa in materia di ammortizzatori sociali, nell'ottica di estendere la platea dei destinatari di interventi di tutela a sostegno del reddito e consentire, altresì, ai lavoratori beneficiari l'accompagnamento fino alla maturazione del diritto a pensione, tramite procedure di esodo; misure cui si aggiunge la previsione della facoltà del ricorso alla c.d. Ape di mercato.

In questo contesto oltre alla disciplina del d.lgs. n. 148/2015, integrativa e attuativa di quanto previsto in materia dei Fondi di solidarietà bilaterali dall'art. 3, della l. n. 92/2012, meritano attenzione le disposizioni regolamentari contenute nei decreti istitutivi e di adeguamento dei fondi, delle cui linee di indirizzo si dirà nel prosieguo.

⁸⁵ In questo senso, Covip, *Relazione anno 2016*.

È da sottolineare come, anche, nel corso dell'esercizio finanziario in riferimento, l'Istituto abbia avviato le attività di recupero della contribuzione ordinaria di finanziamento dovuta dai quattro fondi di solidarietà istituiti ai sensi dell'articolo 26 del citato d.lgs. n. 148/2015⁸⁶.

Quanto agli interventi di regolazione del contesto normativo di riferimento con decreto interministeriale 18 maggio 2017 n. 99296, è stata disposta la modifica e l'integrazione del Fondo per il perseguimento di politiche attive a sostegno del reddito e dell'occupazione per il personale delle società del Gruppo Ferrovie dello Stato italiane. Contestualmente, con decreto n. 99295 del 17 maggio 2017, è stato modificato il decreto 8 giugno 2015, n. 90401 relativo all'istituzione del fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo - Solimare.

Nel settembre 2017, con apposita circolare⁸⁷, l'Istituto ha fornito indicazioni in merito ai criteri sulla base dei quali sono autorizzate le istanze di accesso alle prestazioni del Fondo di integrazione salariale di cui al d.m. n. 94033/2016.

Con successiva circolare⁸⁸ sono state disciplinate, in conformità con le indicazioni rese dal ministero vigilante, le prestazioni integrative erogate dal Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico di cui al decreto interministeriale n. 86985 del 9 gennaio 2015. È da evidenziare come questo fondo eroghi prestazioni in costanza di rapporto di lavoro ai lavoratori delle aziende, sia pubbliche che private, che occupano mediamente più di quindici dipendenti e che svolgono servizi di trasporto pubblico autofiloferrotranvieri e di navigazione sulle acque interne e lagunari, con esclusione delle aziende ricomprese nel campo di applicazione di analoghi fondi di settore già costituiti e di quelle esercenti servizi ferroviari di alta velocità. L'esame delle domande di accesso alle prestazioni integrative viene svolto successivamente all'esame delle domande di assegno ordinario e, nei confronti delle prestazioni integrative, non opera il c.d. tetto aziendale, che prevede che le prestazioni siano erogate in misura proporzionale alla contribuzione dovuta dal singolo datore di lavoro.

Per quanto afferisce al fondo delle province autonome si rileva che - in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 40 del d.lgs. n. 148/2015 - è prevista la possibilità di istituire, con il sostegno della provincia, un fondo di solidarietà territoriale intersettoriale per le province autonome di Trento e Bolzano.

⁸⁶ Si tratta del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico (decreto interministeriale n. 86985 del 9 gennaio 2015); Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo – Solimare (decreto n.90401 dell'8 giugno 2015); Fondo di solidarietà bilaterale del settore dei Gruppi ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani (decreto n. 95440 del 18 aprile 2016); Fondo territoriale intersettoriale della Provincia autonoma di Trento (decreto n. 96077 dell'1 giugno 2016).

⁸⁷ Circolare Inps 15 settembre 2017, n. 130.

⁸⁸ Circolare Inps 21 ottobre 2017, n. 160.

In attuazione di questa disposizione sono stati istituiti - previ accordi tra le parti sociali⁸⁹- due distinti e autonomi fondi. Il primo, denominato “Fondo di solidarietà del Trentino”, il secondo denominato “Fondo di solidarietà territoriale intersettoriale della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige”.

Entrambi i fondi assicurano una tutela del reddito nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalla normativa in materia d'integrazione salariale ordinaria e straordinaria al personale dei datori di lavoro privati, non rientranti nel campo di applicazione della normativa in materia di integrazione salariale o dei fondi di solidarietà bilaterali di cui agli articoli 26 e 27 del decreto legislativo n. 148 del 2015. È richiesto - quale ulteriore requisito per l'accesso alle prestazioni - che le aziende richiedenti l'intervento occupino almeno il settantacinque per cento dei propri dipendenti in unità produttive ubicate nel territorio della provincia di Bolzano-Alto Adige.

In linea generale vale, inoltre, ribadire, come il d.lgs. n. 148/2015 abbia disposto l'adeguamento alle nuove disposizioni dei fondi costituiti a norma della legge “Fornero” entro il 31 dicembre 2015. Le prestazioni a carico dei fondi di solidarietà bilaterali e bilaterali alternativi consistono, in via principale, nella corresponsione di un assegno ordinario nei casi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per le causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie e straordinarie.

In mancanza del cennato adeguamento, i datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti è previsto che confluiscono nel Fondo di integrazione salariale (Fis). Come già rilevato nel referto per l'anno 2015, è da sottolineare il rilievo che assume l'istituzione (Fis), riguardo a tutti i datori di lavoro - non solo gli esercenti attività imprenditoriale - che occupino sempre mediamente più di cinque dipendenti, appartenenti a settori per i quali non siano stati stipulati accordi volti all'attivazione di un Fondo di solidarietà o un Fondo di solidarietà bilaterale alternativo.

Il Fondo di integrazione salariale garantisce un assegno di solidarietà in favore dei dipendenti di datori di lavoro che stipulano, con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, accordi collettivi aziendali che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di licenziamento collettivo, o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo.

⁸⁹ Accordi recepiti, per riguarda la Provincia di Trento, con decreto ministeriale n. 96077 del 1° giugno 2016, e per quanto riguarda la Provincia di Bolzano con n. 98187 del 20 dicembre 2016.

Questa prestazione può anche essere assicurata dai fondi di solidarietà bilaterali alternativi per il periodo massimo stabilito dal decreto. Per i periodi di erogazione delle prestazioni di assegno ordinario e assegno di solidarietà, i fondi provvedono a versare alla gestione d'iscrizione del lavoratore interessato la contribuzione correlata alla prestazione.

Per quanto afferisce alle modalità di finanziamento, è disposta la revisione delle aliquote di contribuzione ordinaria prevedendo, per i fondi di solidarietà bilaterale alternativi, una aliquota non inferiore allo 0,45 per cento della retribuzione imponibile previdenziale e per il Fis allo 0,65 per cento per i datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti e allo 0,45 per cento per i datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque sino a quindici dipendenti.

Quanto alla gestione dei fondi essa è demandata ad un Comitato amministratore, composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative e da due funzionari in rappresentanza dei Ministeri vigilanti, a tutela della corretta attuazione delle disposizioni introdotte dal decreto in parola. In merito, si rileva che nonostante la pubblicazione in Gazzetta ufficiale del decreto istitutivo, non risulta ancora nominato il Comitato amministratore del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali (decreto interministeriale n. 95439 del 18 aprile 2016).

Tutti gli interventi a carico dei fondi di solidarietà sono concessi previa costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse acquisite, non potendo gli stessi erogare prestazioni in carenza di disponibilità, come peraltro previsto dalle disposizioni di cui all'art. 35, c. 2, del d.lgs. n. 148/2015. L'Istituto nel settembre del 2017, con specifico messaggio, ha fornito indicazioni in merito al c.d. "tetto aziendale" utile ai fini dell'erogazione della misura delle prestazioni a sostegno del reddito erogate dai fondi di solidarietà⁹⁰. Il citato messaggio fornisce anche indicazioni in merito al computo del "tetto aziendale" al verificarsi di specifiche operazioni societarie. In particolare, la contribuzione dovuta dall'azienda cedente - per i lavoratori transitati nell'azienda istante (che chiede, cioè, l'intervento) - è computata ai fini del tetto esclusivamente nelle ipotesi di fusioni/incorporazioni totali, ossia nelle ipotesi in cui l'azienda istante abbia acquisito la totalità dei lavoratori dell'azienda cedente. Solo nelle ipotesi, infatti, di operazioni societarie nelle quali l'azienda cessa di esistere e trasferisce interamente i suoi dipendenti ad una

⁹⁰ Il meccanismo del c.d. "tetto aziendale" - disciplinato nei regolamenti dei singoli fondi al fine di garantire un'equa distribuzione delle risorse - consente a ciascun datore di lavoro di accedere alle prestazioni in proporzione alla contribuzione dovuta in ciascun periodo temporale.

sola azienda già esistente o nuova, nel computo del tetto aziendale si tiene conto sia della contribuzione dovuta dall'azienda istante che della contribuzione totalmente dovuta dalle aziende incorporate all'esito delle operazioni societarie.

Nel corso del 2017, infine, è stato avviato il recupero della contribuzione addizionale di finanziamento dovuta dai datori di lavoro che accedono alle prestazioni ordinarie dei fondi di solidarietà, attraverso l'estensione delle funzionalità già in uso per le richieste del contributo addizionale dovuto in ragione dei pagamenti diretti effettuati dall'Istituto per cassa integrazione⁹¹. La misura della contribuzione addizionale è individuata dai decreti istitutivi dei fondi di solidarietà che recepiscono la volontà delle parti sindacali, pur non potendo essere inferiore all'1,5 per cento delle retribuzioni perse, cioè della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate.

E', poi, da sottolineare l'estensione della c.d. Ape di mercato (ex art. 1, c. 172, l. n. 232/2016) ai fondi di solidarietà di cui agli articoli 26 e 27 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 - oltre che ai datori di lavoro del settore privato del richiedente e agli enti bilaterali - con la possibilità (previo accordo individuale con il lavoratore) di incrementare il montante contributivo individuale maturato da quest'ultimo, versando all'Inps in un'unica soluzione, alla scadenza prevista per il pagamento dei contributi del mese di erogazione della prima mensilità dell'Ape, un contributo non inferiore, per ciascun anno o frazione di anno di anticipo rispetto alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia, all'aliquota ordinaria.

L'Ape c.d. di mercato si aggiunge, in definitiva, alle previsioni normative che disciplinano, ai sensi dell'art. 26, c. 9, lett. b), del d.lgs. n. 148/2015, gli assegni straordinari erogati (questi ultimi) dai fondi di solidarietà, nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni ovvero nei diversi termini stabiliti da specifiche discipline.

10.15 Il Fondo previdenziale per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea è una delle gestioni, pur di minori dimensioni, che presenta profili di problematicità già oggetto di attenzione nei precedenti referti, con uno squilibrio gestionale, risultanza del divario tra contributi e prestazioni.

Nel corso dell'esercizio con d.m. 1° aprile 2016 è stato ricostituito il Comitato di vigilanza del fondo, successivamente integrato con d.m. 19 luglio 2016.

⁹¹ In tal senso, l'art. 33, del d.lgs. n. 148/2015 dispone l'obbligo datoriale di versamento ai fondi di solidarietà di un contributo addizionale, calcolato in rapporto alle retribuzioni perse, nei casi in cui siano previste prestazioni a sostegno del reddito consistenti nell'erogazione dell'assegno ordinario e dell'assegno di solidarietà.

I risultati economici continuano il *trend* negativo, (dai -132 ml del 2015 ai -155 ml del 2016), ascrivibile in prevalenza ai minori trasferimenti da parte della Gias (-19 ml) e alla voce prestazioni indebite (-19 ml).

Nel complesso le entrate contributive superano di poco gli 87 ml, mentre le prestazioni raggiungono un valore di 306 ml (con un rapporto tra i due valori di 0,26).

Il patrimonio netto si attesta nel 2016, su -0,749 md (-594 nel 2015), con un'esposizione debitoria verso le altre gestioni di 0,791 md. L'attivo è caratterizzato da un saldo contabile per crediti contributivi di soli 16 ml (26 nel 2015), iscritti al netto di un fondo di svalutazione che raggiunge i 31 ml.

Quanto alla gestione caratteristica, il margine contributi propri/prestazioni - al netto dei trasferimenti a carichi della Gias per interventi di natura assistenziale - peggiora, passando dai -0,21 md del 2015 ai -0,218 md del 2016.

All'andamento economico ha contribuito parzialmente anche il leggero aumento del numero delle pensioni (pari a +133), con conseguente peggioramento del rapporto prestazioni/contributi, che passa da 3,67 a 3,77, mentre l'aumento degli iscritti migliora il rapporto pensioni/iscritti che passa da 0,67 a 0,63.

In definitiva, la ripresa del numero dei contribuenti (+762 unità), indice della stabilizzazione occupazionale di un settore caratterizzato da forti spinte concorrenziali, non risulta sufficiente al fine di modificare la prospettiva di tenuta del fondo a causa del limitato potenziale contributivo.

Ne deriva la necessità di interventi correttivi o in alternativa - come già prospettato nei precedenti referti - di una soluzione definitiva, quale l'iscrizione del fondo in parola tra le evidenze contabili separate del Fpld.

10.16 Il Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo, è stato oggetto nelle precedenti relazioni, di particolare attenzione per la peculiare forma di finanziamento derivante in massima parte da un'imposta di scopo gravante sulla generalità dei passeggeri.

Il Fondo è finanziato, infatti, tramite una contribuzione pari allo 0,5 per cento da calcolare sulle retribuzioni dei lavoratori in forza presso i datori di lavoro di tutto il settore del trasporto aereo e da una contribuzione del sistema aeroportuale da convenirsi tra gli operatori del settore.

La quota prevalente di finanziamento è, comunque, rappresentata dall'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco, stabilita in tre euro dall'art. 6-quater del d.l. 31

gennaio 2005, n. 7/2005, come modificato dal d.l. 28 agosto 2008, n. 134, sui biglietti aerei emessi in Italia.

Il finanziamento in parola sarebbe dovuto cessare al 31 dicembre 2015 per effetto dell'art. 2, c. 47, della l. n. 92/2012 che aveva mutato la destinazione dell'incremento a favore della Gias. Il termine iniziale del 31 dicembre 2015 è stato differito al 31 dicembre 2018 dall'art. 13, c. 21, del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145 e la copertura di tale disposizione è stata inizialmente assicurata con un ulteriore incremento dell'addizionale comunale - da destinare all'Inps - pari a 2,50 euro per il 2016 e attuata con il decreto interministeriale 29 ottobre 2015, n. 357.

Successivamente, con l'art. 1, c. 378, della legge di bilancio per il 2017 è stata prevista la soppressione dell'incremento disposto dal citato decreto interministeriale n. 357/2015.

Per compensare i mancati introiti derivanti dalla soppressione del gettito è stato disposto a carico del Fondo di solidarietà un versamento per il 2016 pari a 25 ml a favore dell'Inps da riversare alla Gias e l'aumento di 0,32 euro per biglietto emesso - a partire dal 1 gennaio 2019 - a beneficio del fondo di solidarietà⁹². Ad oggi, pertanto, il Fondo di solidarietà continua ad essere finanziato attraverso l'incremento di tre euro disposto con l'art. 6-quater del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7.

Con il decreto interministeriale n. 95269 del 7 aprile 2016 la disciplina del Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo, è stata adeguata, a decorrere dal 1° gennaio 2016, alle disposizioni del decreto legislativo n. 148/2015.

Il Fondo eroga le seguenti prestazioni: *i*) prestazioni integrative della misura delle prestazioni a sostegno del reddito, con durata massima pari a quella dell'ammortizzatore sociale di riferimento per ciascun lavoratore beneficiario. ; *ii*) prestazioni integrative della durata, per un massimo di due anni, dell'indennità di mobilità o di Aspi/Naspi, limitatamente alle prestazioni di mobilità o Aspi/Naspi richieste e godute per il periodo decorrente dal 1° luglio 2014 fino al 30 giugno 2016; *iii*) assegni straordinari a sostegno del reddito, finalizzati a processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; *iv*) finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale.

Nel corso del 2016 il fondo è stato interessato da una serie di disposizioni innovative adottate dal Comitato amministratore, in conformità alle indicazioni ministeriali, ovvero direttamente dal Ministero del lavoro.

⁹² In tal senso dispone l'art. 13 ter, c. 5, del d.l. 113/2016.

In particolare sono stati integrati i criteri di priorità nella definizione delle domande, nei casi di carenza di fondi e la durata delle prestazioni in rapporto alla prestazione di riferimento⁹³.

Quanto ai requisiti per il possesso della regolarità contributiva nei confronti degli enti previdenziali da parte delle aziende del settore, l'Istituto con apposita circolare, adottata in conformità alle indicazioni ministeriali⁹⁴, ha precisato come - a norma dell'art. 5, c. 7, del decreto interministeriale 30 gennaio 2015 - le aziende accedano alle prestazioni del Fondo solo se in possesso di un DURC regolare⁹⁵. Inoltre, è specificato che al fine di accedere alle prestazioni del Fondo, l'azienda dovrà avere integralmente corrisposto all'Inps i versamenti relativi all'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di cui all'art. 6 quater, c. 2, d.l. n. 7/2005 e s.m.i..

Nella medesima circolare viene previsto che, nell'ipotesi in cui il datore di lavoro fosse destinatario di un provvedimento di reiezione della domanda a causa delle accertate irregolarità contributive, potrà procedere alla presentazione di una nuova domanda di accesso, solo previa regolarizzazione della propria posizione debitoria.

Quanto alla platea dei destinatari delle prestazioni integrative, il Ministero del lavoro ha precisato - sia con riguardo alla misura che quanto alla durata dell'indennità di mobilità ordinaria e di Aspi/Naspi - che le stesse possono essere riconosciute solamente ai lavoratori che siano stati licenziati nell'ambito di una procedura collettiva o per giustificato motivo oggettivo⁹⁶.

Per quanto attiene alla procedura di pagamento delle prestazioni erogate dal Fondo, assume rilievo la circostanza che essa risulti, oggi, uniforme all'applicativo utilizzato da Inps per la corresponsione della prestazione principale, così da scongiurare incongruenze nella corresponsione dei trattamenti in parola.

Il bilancio economico di fine esercizio 2016 del Fondo registra un importante miglioramento per 36 ml (dagli 85 del 2015 ai 121 ml del 2016), attribuibile al maggior differenziale di 37 ml, tra valore e costo della produzione, che compensa ampiamente i minori redditi e proventi patrimoniali per 1 ml e minori recuperi per prestazioni indebite per 2 ml.

In particolare, tra i componenti del valore della produzione, sia i contributi che gli altri ricavi, riferibili alla quota di addizionale, aumentano complessivamente di 3 ml, mentre tra i costi diminuiscono le prestazioni, per 60 ml, e si incrementano i trasferimenti passivi per 25 ml riferiti

⁹³ Delibera n. 100 del 22 novembre 2016 del Comitato amministratore del fondo, giuste le indicazioni del Ministero del lavoro (nota 8 novembre 2016, n. 21301).

⁹⁴ Circolare n. 97 del 1° giugno 2017 e nota del Ministero del lavoro del 20 aprile 2017, prot. n. 2738.

⁹⁵ Ad esclusione delle imprese sottoposte a procedure concorsuali con finalità liquidatoria. Per tutte le altre aziende, la regolarità contributiva viene verificata con le modalità previste dall'art. 4 del d.l. 20 marzo 2014, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 16 maggio 2014, n. 78.

⁹⁶ Nota n. 2738 del 20 aprile 2017.

unicamente al versamento nei confronti del Ministero dell'economia per oneri riferiti alla sospensione dell'incremento della addizionale sui diritti di imbarco per i periodi previsti dalla legge.

Il patrimonio mostra un saldo netto di 0,617 md (0,496 nel 2015) e, dal lato delle poste attive, crediti di conto corrente verso le altre gestioni per 0,609 md (0,49 nel 2015).

10.17 Nell'ambito dei fondi di solidarietà, rilievo assume il Fondo delle Ferrovie dello Stato, costituito al fine di erogare prestazioni al personale delle FS (holding e società del gruppo) per il sostegno agli interventi di ristrutturazione, ai sensi della l. 27 dicembre 1997, n. 449 (art. 59 c. 6). Le vicende relative alla costituzione ed alla natura giuridica del fondo, già esposte nelle relazioni relative ai precedenti esercizi, trovano ulteriore disciplina nel decreto interministeriale del 18 maggio 2017 n. 99296.

Con questo provvedimento viene confermato come il fondo, già trasferito nel 2011 presso l'Inps, non abbia personalità giuridica e ne costituisca una gestione. La nuova disciplina prevede che gli oneri di amministrazione siano determinati secondo i criteri definiti dal regolamento di contabilità dell'Inps e vengono finanziati nell'ambito della contribuzione dovuta.

Per quanto attiene alle prestazioni costituite dagli assegni straordinari, i relativi oneri di gestione sono a carico delle singole aziende esodanti, le quali provvedono a versarli all'Istituto distintamente per singola azienda.

Rispetto al precedente assetto, risulta variato l'ambito di applicazione del fondo, limitato alle sole società del gruppo FS, che operano nel settore del trasporto ferroviario. Viene, tuttavia, previsto che vi debbano aderire anche le società del gruppo delle quali Ferrovie dello Stato italiane spa detiene una partecipazione azionaria di controllo, anche indiretta, nonché le aziende già destinatarie del previgente fondo di sostegno al reddito.

Resta da dire, quanto all'ambito della platea dei lavoratori destinatari delle prestazioni del fondo, come la nozione di partecipazione, tanto più indiretta, possa determinare profili di problematicità per l'Istituto nella verifica dei soggetti iscritti - tenuti pertanto al versamento della contribuzione - considerato che si tratta di informazioni non direttamente in possesso dell'Istituto.

Il nuovo decreto disciplina, inoltre, gli interventi a favore delle società del gruppo FS, nell'ambito e in connessione con processi di ristrutturazione o di riorganizzazione aziendale, di riduzione o di trasformazione di attività o di lavoro, nonché in situazioni di crisi aziendale, coerentemente con le finalità previste dall'art. 26, del d.lgs. n. 148/2015, anche in un'ottica di ricambio generazionale.

E', infine, previsto che la copertura delle prestazioni straordinarie solidaristiche, di cui all'art. 9 del citato decreto interministeriale n. 99296/2017, siano finanziate con le risorse economiche risultanti dal bilancio di chiusura del preesistente fondo⁹⁷.

Il bilancio del 2016 espone un patrimonio netto di 7 ml, con un attivo patrimoniale rappresentato per la quasi totalità dal credito in conto corrente con l'Inps, pari a circa 144 ml e un passivo composto prioritariamente da fondi per rischi ed oneri, per 131 ml, di cui 124 afferenti al fondo di accantonamento di contributi dovuti dalle società del Gruppo Ferrovie dello Stato per il finanziamento di prestazioni solidaristiche straordinarie.

10.18 Il Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito venne istituito con decreto interministeriale 28 aprile 2000, n. 158 per erogare in via ordinaria interventi formativi, finalizzati alla riconversione e riqualificazione del personale del settore e altre misure cosiddette emergenziali a favore dei lavoratori non aventi i requisiti per beneficiare degli assegni ordinari di sostegno al reddito. Con il decreto interministeriale del 28 luglio 2014, n. 83486, il fondo è stato adeguato alle disposizioni della l. n. 92 del 2012.

Tra le innovazioni intervenute nel corso dell'esercizio finanziario 2016, si segnala la disposizione di cui al decreto interministeriale n. 97220/2016 che, per il biennio 2016-2017, ha aumentato a 7 anni la durata massima dell'assegno straordinario erogabile dal fondo di solidarietà, misura prorogata per il 2018 e 2019 dal decreto interministeriale n. 98998/2017⁹⁸.

Quest'ultimo decreto ha, altresì, previsto l'estensione delle citate disposizioni al Fondo di solidarietà per il sostegno dell'occupabilità, dell'occupazione e del reddito del personale del credito cooperativo⁹⁹.

Un ulteriore profilo è da sottolineare; l'art. 1, c. 235, della l. n. 232/2016 ha stabilito che per le imprese o gruppi di imprese coinvolti in processi di ristrutturazione o fusione - rientranti nei settori destinatari dei fondi di solidarietà di cui all'art. 26 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 e interessati da provvedimenti legislativi relativi a processi di adeguamento o riforma per

⁹⁷Art. 6, c., 4 del d.i. n. 99296/2017 che recita "A copertura delle prestazioni straordinarie solidaristiche di cui all'art. 5, c. 1, lettera d), è dovuto dal fondo, fino a completo esaurimento delle risorse economiche a tal fine destinate come risultanti dal bilancio di chiusura del fondo approvato al 7 marzo 2015 dal Comitato amministratore in data 23 giugno 2016, un contributo straordinario mensile di importo corrispondente al fabbisogno di copertura degli assegni straordinari solidaristici erogabili e della contribuzione correlata di cui all'art. 40 della legge n. 183 del 2010". La disponibilità economica destinata a tali prestazioni, denominata «Fondo di dotazione prestazioni solidaristiche straordinarie», deve essere utilizzata entro un periodo massimo di 24 mesi decorrenti dalla data di primo accesso alle prestazioni solidaristiche straordinarie e fino a completo esaurimento della disponibilità economica.

⁹⁸ Decreto adottato in attuazione della disposizione contenuta nell'art. 1, c. 243, della legge di bilancio per il 2017.

⁹⁹ Per entrambi i fondi, requisito per l'accesso all'assegno straordinario per la durata massima di 7 anni è, dunque, una risoluzione del rapporto di lavoro che intervenga tra l'entrata in vigore delle nuove disposizioni e il 30 novembre 2019.

aumentarne la stabilità e rafforzarne la patrimonializzazione - il contributo straordinario a carico del datore di lavoro per l'assegno straordinario è ridotto (a domanda dello stesso datore di lavoro) di un importo pari all'85 per cento di quello equivalente all'indennità mensile di disoccupazione (Naspi) per i nuovi accessi all'assegno straordinario intervenuti nel 2017 e al 50 per cento dell'importo equivalente alla medesima somma, per i nuovi accessi all'assegno straordinario negli anni 2018 e 2019. Quanto sopra, con riferimento - in entrambe le ipotesi - a un limite massimo complessivo di 25.000 accessi nel triennio 2017-2019.

È da aggiungere come all'integrazione del finanziamento degli assegni straordinari necessaria per effetto della riduzione del contributo straordinario provveda la Gias.

In merito all'applicazione delle agevolazioni contributive in parola, il Ministero del lavoro - con la nota n. 2557/2017 - ha rappresentato come “la disposizione riguardi tutti i settori destinatari dei Fondi di solidarietà di cui all'articolo 26 del decreto legislativo n. 148 del 2015 e, all'interno di questi, le imprese o i gruppi di imprese che siano coinvolti in processi di ristrutturazione o fusione e interessati da provvedimenti legislativi relativi a processi di adeguamento o di riforma per aumentarne la stabilità e rafforzarne la patrimonializzazione”. Ne sarebbe derivato - è da ritenere - che per il riconoscimento dell'intervento finanziario dello Stato dovessero essere presenti, congiuntamente, entrambi i predetti requisiti.

Al riguardo, l'Inps - nel farsi carico di un'interpretazione della norma in questione suggerita dal Comitato amministratore del fondo - ha posto in evidenza una lettura delle disposizioni orientata a ritenere il beneficio dell'agevolazione contributiva applicabile a tutte le aziende nel settore bancario interessate da processi di ristrutturazione o fusione, ancorché non destinatarie di specifici interventi normativi sulla patrimonializzazione. Ciò, anche, nella considerazione che da una diversa lettura interpretativa sarebbe conseguita una platea di destinatari ben inferiore al limite dei 25.000 unità previsto dalla norma¹⁰⁰.

In riscontro a tale assunto, il Ministero del lavoro “alla luce dei nuovi elementi di valutazione forniti” ha ritenuto “di poter aderire all'interpretazione non strettamente letterale dell'art. 1, c. 235”, proposta dall'Istituto¹⁰¹.

Il fondo chiude l'esercizio 2016 con un disavanzo a conto economico di 11 ml, in netto peggioramento rispetto all'esercizio precedente (-10 ml), per l'effetto congiunto della diminuzione

¹⁰⁰ Diversamente - giusto quanto rappresentato dall'Istituto - il precetto normativo avrebbe riguardato non l'intero settore bancario ma - allo stato - unicamente Banca Etruria, CariChieti, CariFerrara, Banca Marche e le sole Banche Popolari potenzialmente interessate da analoghi provvedimenti legislativi intesi ad aumentarne la stabilità e rafforzarne la patrimonializzazione.

¹⁰¹ Ministero del lavoro nota n. 3251 in data 12 maggio 2017.

del gettito contributivo per 90 ml e dell'aumento delle prestazioni istituzionali per 69 ml. Il patrimonio netto si attesta su 96 ml.

10.19 A decorrere dal 1° gennaio 2016 il Fondo residuale assume la denominazione di Fondo di integrazione salariale (Fis), in conformità a quanto disposto dal d.lgs. n. 148/2015.

Con circolare n. 130/2017 l'Istituto ha fornito indicazioni in merito ai criteri sulla base dei quali vengono autorizzate le istanze di accesso alle prestazioni del Fis relative all'assegno di solidarietà e all'assegno ordinario.

L'assegno di solidarietà è una prestazione garantita, a decorrere dal 1° gennaio 2016, in favore dei dipendenti di datori di lavoro che stipulino con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative accordi collettivi aziendali che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di cui al citato art. 24 della l. n. 223/1991 o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo. L'assegno di solidarietà può essere corrisposto per un periodo massimo di 12 mesi in un biennio mobile. L'assegno ordinario, per parte sua, è una prestazione ulteriore del Fis a favore dei lavoratori dipendenti di datori di lavoro che occupino mediamente più di 15 dipendenti, compresi gli apprendisti, nel semestre precedente la data di inizio delle sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro¹⁰².

Il fondo è finanziato dai seguenti contributi: a) per i datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti, da un contributo ordinario dello 0,65 per cento della retribuzione mensile imponibile ai fini previdenziali dei lavoratori dipendenti (esclusi i dirigenti e i lavoratori a domicilio), di cui due terzi a carico del datore di lavoro e un terzo a carico del lavoratore; b) per i datori di lavoro che occupano mediamente da più di cinque a quindici dipendenti, da un contributo ordinario dello 0,45 per cento della retribuzione mensile imponibile ai fini previdenziali dei lavoratori dipendenti (esclusi i dirigenti e i lavoratori a domicilio), di cui due terzi a carico del datore di lavoro e un terzo a carico del lavoratore.

L'art. 29, c. 8, del d.lgs. n. 148/2015, dispone, inoltre, che qualora siano previste le prestazioni di assegno ordinario e assegno di solidarietà, è dovuto dal datore di lavoro che ricorra alle sospensioni o riduzioni di attività lavorativa, un contributo addizionale, calcolato in rapporto alle retribuzioni perse, nella misura del quattro per cento di quest'ultima.

¹⁰² La circolare n. 130/2017 fornisce indicazioni in merito alle causali delle prestazioni citate, all'informazione e consultazione sindacale, alla compatibilità dell'assegno con altre prestazioni, con attività lavorativa, con assegno al nucleo familiare e TFR, oltre a precisarne gli effetti su istituti contrattuali quali ferie, festività infrasettimanali, indennità sostitutiva.

Con riferimento alla platea dei destinatari, si rappresenta che il fondo è rivolto a quei datori di lavoro che occupino più di 5 dipendenti appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione della Cigs e della Cigo, e che non abbiano costituito fondi di solidarietà bilaterali o fondi di solidarietà alternativi.

Quanto, poi, al requisito che i lavoratori devono possedere al fine di beneficiare delle prestazioni del fondo, il Ministero del lavoro ha chiarito che “in caso di trasferimento d'azienda ai sensi dell'art. 2112 c.c. ai fini della verifica della sussistenza del requisito dell'anzianità di effettivo lavoro dei novanta giorni, si terrà conto anche del periodo trascorso presso l'imprenditore alienante”¹⁰³.

Riguardo alla misura totale degli interventi di cui ciascun datore di lavoro può usufruire nel biennio mobile, a base di computo del c.d. “tetto aziendale”, il predetto Dicastero ha avuto, inoltre, occasione di precisare che le prestazioni di assegno di solidarietà e assegno ordinario¹⁰⁴ sono erogate in misura non superiore a quattro volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal medesimo datore di lavoro dalla data di iscrizione, sino alla data di presentazione dell'istanza. Nel calcolo del “tetto aziendale” delle prestazioni vanno scomutate quelle già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso datore nel biennio mobile¹⁰⁵.

Al riguardo l'Inps - cui è demandata la gestione del Fondo di integrazione salariale - ha specificato che, in caso di aziende interessate da operazioni societarie, la contribuzione dell'azienda cedente per i lavoratori transitati nell'azienda cessionaria è computata ai fini in parola esclusivamente nelle ipotesi di fusioni/incorporazioni totali, ossia nelle ipotesi in cui l'azienda istante abbia acquisito la totalità dei lavoratori dell'azienda cedente¹⁰⁶. Qualora, invece, si tratti di un'operazione societaria nella quale l'azienda di origine resta in essere, e trasferisce parte dei suoi dipendenti, nel computo del tetto aziendale si tiene conto della sola contribuzione dovuta dall'azienda istante (cessionaria)¹⁰⁷.

Il fondo chiude il 2016 con un patrimonio netto di 810 ml, che si avvale di un accantonamento a conto economico per 386 ml.

¹⁰³ Risposta del 16 novembre 2017 ad “interpello” di associazione di categoria.

¹⁰⁴ Ai sensi delle disposizioni dell'art. 29, c. 4, del d.lgs n. 148/2015,

¹⁰⁵ Per l'effetto, al fine di consentire l'erogazione delle prestazioni per i primi anni di operatività del fondo, non viene previsto alcun limite per le prestazioni con eventi di sospensione o riduzione di attività lavorativa decorrenti nell'anno 2016, dieci volte dei contributi accertati nell'anno 2017, otto volte nell'anno 2018, sette volte nell'anno 2019, sei volte nell'anno 2020, cinque volte nell'anno 2021.

¹⁰⁶ Inps; “messaggio” 20 settembre 2017, n. 3617.

¹⁰⁷ Così, ad esempio, nel caso di scissioni parziali o di cessioni di ramo d'azienda.

10.20 Il Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali è stato adeguato alle previsioni di cui agli articoli da 26 a 40 del d.lgs. n. 148/2015, con il decreto interministeriale n. 95439 del 18 aprile 2016, che ha dettato la nuova disciplina del preesistente fondo già istituito presso l'Inps¹⁰⁸.

Il fondo ha lo scopo di assicurare nei confronti del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali, a prescindere dalla consistenza numerica dell'organico, interventi a tutela del reddito, in costanza di rapporto di lavoro, nei casi di riduzione o sospensione temporanea dell'attività lavorativa per le causali previste in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria. Il fondo, inoltre, nell'ambito e in connessione con processi di ristrutturazione e/o di situazioni di crisi, e/o di rilevante riorganizzazione aziendale o di riduzione o di trasformazione di attività o di lavoro, provvede ad attuare, nei confronti del suddetto personale, interventi che favoriscano il mutamento e il rinnovamento delle professionalità e realizzino politiche attive di sostegno al reddito e all'occupazione.

In quest'ambito, il fondo contribuisce, in via ordinaria, al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale e di specifici trattamenti a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa e all'erogazione di assegni straordinari per il sostegno del reddito a favore di lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato entro un periodo massimo di sessanta mesi dalla data di cessazione del rapporto di lavoro ed al versamento della correlata contribuzione nella gestione di iscrizione del lavoratore interessato.

Per quanto attiene al finanziamento delle prestazioni è previsto un contributo ordinario - dovuto mensilmente al fondo - pari allo 0,30 per cento (di cui lo 0,20 a carico del datore di lavoro e lo 0,10 a carico dei lavoratori)¹⁰⁹ per contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione e, a copertura degli assegni ordinari a favore dei lavoratori interessati da riduzione o sospensione temporanea dell'attività lavorativa e relativa contribuzione correlata. Tale contributo ordinario non è dovuto, a decorrere dal mese di competenza settembre 2015, per gli apprendisti non assunti con contratto di apprendistato professionalizzante.

¹⁰⁸ Il c. 42, dell'articolo 3, della l. n. 92/2012 ha disposto, in particolare, che i fondi di solidarietà di settore, già istituiti ai sensi dell'articolo 2, c. 28, della l. n. 662 del 23 dicembre 1996, dovessero adeguarsi alle disposizioni previste dalla legge n. 92/2012, con decreti del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, la cui adozione avrebbe determinato, ai sensi del successivo c. 43, l'abrogazione dei decreti interministeriali recanti i preesistenti regolamenti dei relativi fondi.

¹⁰⁹ Calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali di tutti i lavoratori dipendenti con contratto a tempo indeterminato, compresi i dirigenti.

E' previsto, inoltre, un contributo addizionale in caso di erogazione di assegni straordinari per il sostegno del reddito, a carico del datore di lavoro, nella misura dell'1,50 per cento al finanziamento di specifici trattamenti a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa, per le cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria e straordinaria, anche in concorso con gli appositi strumenti di sostegno previsti dalla legislazione vigente.

Ulteriore forma di finanziamento è rappresentata da un contributo straordinario, da parte del datore di lavoro, in misura corrispondente al fabbisogno di copertura degli assegni straordinari e della contribuzione correlata, per i soli lavoratori ammessi a fruire di processi di agevolazione all'esodo. E' da precisare come le prestazioni attive alla data di entrata in vigore del citato decreto n. 95439 del 2016 siano state finanziate, fino alla loro naturale scadenza, tramite le somme accantonate nel preesistente fondo con l'assegnazione delle relative risorse in sei distinte fasi per un importo unitario di circa 89 ml¹¹⁰.

Con la circolare Inps 11 gennaio 2017, n. 6 è stato evidenziato che l'obbligo contributivo, per il finanziamento delle prestazioni ordinarie erogate dal fondo di solidarietà, decorre dal 1° gennaio 2014 e che, sotto il profilo operativo, l'adeguamento dell'aliquota contributiva, pari allo 0,30 per cento delle retribuzioni imponibili, è effettuato dal mese di febbraio 2017.

In ragione di quanto appena esposto, il 2016 chiude con un risultato d'esercizio negativo per 40 ml, mentre il patrimonio netto si attesta su 57 ml.

10.21 Il “Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo - Solimare” è stato istituito con decreto n. 90401 dell'8 giugno 2015 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in seguito ad accordo sindacale nazionale stipulato nel marzo 2014.

Il fondo di solidarietà ha lo scopo di assicurare nei confronti del personale delle imprese del settore marittimo - i lavoratori marittimi e il personale amministrativo e di terra delle imprese armatoriali - interventi a tutela del reddito nei casi di riduzione o sospensione temporanea dell'attività lavorativa per le causali, previste in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria.

¹¹⁰ In precedenza, a seguito della scadenza nel 2014 del Comitato amministratore e del mancato adeguamento del Fondo alle disposizioni della legge “Fornero”, l'assegnazione è stata effettuata nel 2015 con determinazione presidenziale nei limiti dell'importo annuo previsto, al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa nell'erogazione delle prestazioni in essere.

L'Istituto con circolare del 23 novembre 2017, n. 173 ha recepito le novità introdotte con il decreto interministeriale del 17 maggio 2017, n. 99295, attuativo dell'accordo stipulato tra le parti sociali sulla disciplina di accesso alle prestazioni del fondo in questione.

In un'ottica solidaristica, conforme al dettato normativo, è stato superato, infatti, il precedente limite di accesso da parte dei singoli datori di lavoro alle prestazioni del fondo pari, per ciascun trimestre di riferimento, all'ammontare dei contributi ordinari dovuti da ciascun datore di lavoro nel trimestre precedente, tenuto conto delle spese di gestione e amministrazione e al netto delle medesime prestazioni già deliberate. Il c.d. "tetto aziendale" è ora uguale a quattro volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal singolo datore di lavoro a far data dalla sua iscrizione al fondo, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso datore di lavoro¹¹¹. Con la citata circolare n. 173/2017, sono state, inoltre, fornite precisazioni sulla definizione di unità produttiva, in conformità alle indicazioni del Ministero del lavoro¹¹².

Il fondo eroga nei confronti dei soggetti aderenti un assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale nei casi di riduzione o sospensione temporanea dell'attività lavorativa, riconducibili ad una delle causali di cassa integrazione ordinaria o straordinaria, con contestuale accredito della contribuzione correlata. E' finanziato con un contributo ordinario dello 0,30 per cento (0,20 per cento a carico del datore di lavoro e 0,10 per cento a carico dei lavoratori) calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali di tutti i lavoratori marittimi imbarcati su navi battenti bandiera italiana e di tutto il restante personale dipendente dalle imprese armatoriali per il quale sussiste l'obbligo contributivo verso l'Istituto.

In caso di erogazione da parte del fondo di assegno ordinario (e della correlata contribuzione alla gestione di pertinenza), è dovuto un contributo addizionale, a carico del datore di lavoro, nella misura dell'1,50 per cento calcolato sulle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali perse dai lavoratori che fruiscono delle prestazioni.

Il fondo chiude il 2016, quale primo anno di operatività, con un patrimonio netto di 8,2 ml, di importo pari uguale all'accantonamento a conto economico.

¹¹¹ In via transitoria, il predetto limite è modificato come segue: nessun limite per le prestazioni erogate nell'anno 2016; dieci volte nell'anno 2017; otto volte nell'anno 2018; sette volte nell'anno 2019; sei volte nell'anno 2020 e cinque volte nell'anno 2021.

¹¹² L'unità produttiva viene identificata con la nave, qualora la stessa presenti congiuntamente le caratteristiche di autonomia organizzativa o tecnico funzionale, prevedendo lo svolgimento a bordo di un ciclo produttivo o di una fase di esso e assegnazione di un equipaggio in via continuativa. Tale puntualizzazione è funzionale alla circostanza che le domande di prestazione devono essere presentate per "unità produttiva". Infine, viene specificato che nel caso in cui l'armatore sia stato autorizzato dall'autorità marittima ad essere esentato dall'annotazione di imbarco e sbarco ai sensi dell'art. 172 bis, primo comma, del codice della navigazione, costituisce "unità produttiva" l'insieme delle navi su cui sono impiegati i marittimi per i quali sia stata concessa la predetta autorizzazione.

10.22 A conclusione di questo capitolo si indicano, nella tabella 55, i fondi di solidarietà previsti dal decreto legislativo n. 148/2015, i cui saldi confluiscono nella gestione unitaria dell'Inps.

Di questi fondi sono specificate la tipologia di prestazioni erogate, le aliquote contributive di finanziamento e i principali riferimenti normativi.

Con riguardo alle prestazioni è da specificare che:

- 1) gli assegni ordinari sono erogati a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa, in relazione alle causali previste dalla normativa di integrazione salariale;
- 2) per assegni straordinari si intendono le prestazioni per il sostegno al reddito a favore di lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato - entro il termine previsto dal regolamento del fondo - nell'ambito di programmi di incentivo all'esodo.
- 3) gli interventi per la formazione afferiscono al finanziamento di programmi formativi, di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione Europea.

Infine, si evidenzia come soltanto alcuni dei fondi di cui alla tabella 55 prevedono ulteriori interventi di natura emergenziale che consistono:

- 1) in prestazioni integrative dell'indennità di disoccupazione Naspi, di cui al d.lgs. n. 22/2015 (assegno emergenziale);
- 2) nel finanziamento di programmi di supporto alla ricollocazione professionale, ridotto dell'eventuale concorso degli appositi Fondi nazionali o dell'Unione Europea (c.d. *outplacement*).

Tabella 55 - Fondi di solidarietà.

FONDI SOLIDARIETA' AI SENSI DEGLI ARTT. DA 26 A 40 DEL DECRETO LEGISLATIVO 14 SETTEMBRE 2015, N. 148				
FONDI DI SOLIDARIETA'	PRESTAZIONI EROGATE	CONTRIBUTO ORDINARIO	CONTRIBUTO ADDIZIONALE	ISTITUZIONE/ADEGUAMENTO
Fondo di solidarietà del personale del credito cooperativo	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale 4. trattamenti di solidarietà intergenerazionale (espansiva) "Sezione emergenziale" 5. assegno per il sostegno del reddito 6. Supporto alla ricollocazione professionale c.d. "outplacement"	0,36%	1,50% per il finanziamento della "sezione emergenziale" è previsto un contributo la cui misura è pari alla metà del finanziamento deliberato dal fondo.	d.m. 15 aprile 2000, n. 157 d.i. 20 giugno 2014, n. 82761
Fondo di solidarietà del personale del credito ordinario	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale 4. trattamenti di solidarietà intergenerazionale (espansiva) "Sezione emergenziale" 5. assegno per il sostegno del reddito 6. Supporto alla ricollocazione professionale c.d. "outplacement"	0,20%	1,50% per il finanziamento della sezione emergenziale è previsto un contributo la cui misura è pari alla metà del finanziamento deliberato dal fondo.	d.m. 28 aprile 2000, n. 158 d.i. 28 luglio 2014, n. 83486
Fondo di solidarietà del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,30%	1,50%	d.m. 124 novembre 2003, n. 375 d.i. 18 aprile 2016, n. 95439
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale	1. Trattamenti integrativi delle prestazioni aspi, Indennità di mobilità, CIGS e Contratti di solidarietà 2. assegno straordinario 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,50%	Incremento dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di cui all'art. 6-quater del decreto-legge n. 7 del 2005 s.m.i.	D.L. 5 ottobre 2004, n. 249 d.m. 7 aprile 2016, n. 95269
Fondo di solidarietà del personale del Gruppo Poste Italiane	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,50%	1,50%	d.m. 1 luglio 2005, n. 178 d.i. 24 gennaio 2014, n. 78642
Fondo intersettoriale di solidarietà del personale dipendente dalle imprese assicuratrici e delle società di assistenza	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,30%	1,50%	d.m. 21 gennaio 2011, n. 33 d.i. 17 gennaio 2014, n. 78459
Fondo di solidarietà residuale	1. assegno ordinario	0,5%	3% per le imprese che occupano fino a 50 dipendenti; 4,50% per le imprese che occupano più di 50 dipendenti;	d.i. 7 febbraio 2014, n. 79141
Fondo di integrazione salariale (ex Fondo di solidarietà residuale)	1. assegno ordinario 2. assegno di solidarietà	*da più di 5 a 15 dipendenti 0,45% * più di 15 dipendenti 0,65%	4%	d.i. 3 febbraio 2016, n. 94343
Fondo di solidarietà del personale delle aziende di trasporto pubblico	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale 4. assegno emergenziale o assegno integrativo.	0,50%	1,50% per il finanziamento della prestazione integrativa è previsto un contributo straordinario mensile nella misura del 30% dell'ultima retribuzione imponibile ai fini previdenziali dei lavoratori interessati	d.i. 9 gennaio 2015, n. 86985 d.i. 17 ottobre 2016, n. 9751
Fondo per il personale delle Società del Gruppo Ferrovie dello Stato italiane	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,20%	1,50%	d.m. 9 gennaio 2015, n. 86984
Fondo di solidarietà bilaterale ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani	1. assegno ordinario	0,30%	1,50%	d.i. 18 aprile 2016, n. 95440
Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo - SOLIMARE (già' Fondo di solidarietà per i lavoratori del settore marittimo - SOLIMARE)	1. assegno ordinario	0,30%	1,50%	d.i. 8 giugno 2015, n. 90401 d.i. 23 maggio 2016, n. 95933 d.i. 17 maggio 2017, n. 99295
Fondo territoriale intersettoriale della Provincia autonoma di Trento	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,45%	4% delle retribuzioni perse dal lavoratore; 8% delle retribuzioni perse dal lavoratore per i periodi di integrazione salariale successivi alle prime tredici settimane nel biennio.	d.i. 1 giugno 2016, n. 96077
Fondo di solidarietà bilaterale della Provincia autonoma di Bolzano-alto Adige	1. assegno ordinario	0,45%	4%	d.i. 20 dicembre 2016, n. 98187

11 - IL BILANCIO DI ESERCIZIO

11.1 Profili generali e dati di sintesi

La gestione finanziaria ed economico patrimoniale dell'Istituto è unica come unico è il bilancio generale, rappresentativo di tutte le attività previdenziali e assistenziali in cui si concretizza la missione istituzionale dell'Inps.

Attività, queste, che si riconducono a quarantadue gestioni, fondi e casse, a molte delle quali (trentuno) è attribuita dalla legge rilevanza anche giuridica, ma tutte dotate di una propria evidenza contabile che si traduce nell'obbligo per l'Istituto di predisporre distinti bilanci, di natura, però, esclusivamente economico-patrimoniale e non anche finanziaria.

Ai sensi dell'art. 37 del Regolamento di amministrazione e contabilità dell'Inps (d'ora innanzi Rac) il rendiconto è costituito dal conto del bilancio, dal conto economico generale, dallo stato patrimoniale generale, dalla nota integrativa, nonché dal conto economico e dallo stato patrimoniale delle singole gestioni, fondi e casse.

Vengono, inoltre, redatti un conto economico e uno stato patrimoniale al netto della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias) e degli invalidi civili (anch'esso, peraltro, finanziato dalla Gias).

In sostanziale coerenza con quanto considerato dalla Corte nelle precedenti relazioni, è da sottolineare come all'istituzione della Gias (gestione interamente finanziata dallo Stato, ai sensi dell'art. 37 della l. n. 88/1989) e agli oneri ad essa posti a carico dalla legge, non possa essere ricondotta la finalità di delineare la separazione tra prestazioni pensionistiche e interventi di natura assistenziale.

E' da considerare, infatti, come la Gias sia destinata a finanziare tutti gli interventi previsti dalla legge che per la propria natura non siano coperti o siano soltanto parzialmente coperti da entrate contributive. Interventi, quindi, di natura squisitamente assistenziale (quali gli assegni agli invalidi civili, le integrazioni al minimo delle pensioni, la maggiorazione sociale del minimo), ma anche destinati ad integrare i trattamenti pensionistici (con una principale voce rappresentata dal finanziamento di quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata ai lavoratori privati e pubblici) e a sostenere l'occupazione in periodi di crisi economica (come nel caso della cassa integrazione guadagni straordinaria). Confluiscono a finanziare la Gias, da ultimo, le misure previste dalla legge di bilancio per il 2017 - ove ad esse corrisponda un onere da parte dello Stato - tra le quali è compresa anche l'Ape sociale.

A fronte di ciò la Gias opera contabilmente attraverso un doppio regime, da una parte di finanziamento diretto delle prestazioni (prima tra tutte, il pagamento di quota parte di ciascuna mensilità di pensione), dall'altra, di trasferimento di risorse alle gestioni per l'erogazione delle relative prestazioni (come per gli invalidi civili, ciechi civili e sordomuti), ovvero per la copertura dei disavanzi strutturali (personale delle Ferrovie dello Stato spa) e per il finanziamento degli oneri derivanti dal mancato gettito contributivo per esoneri e riduzione di aliquote, nonché per la copertura assicurativa dei periodi di erogazione e sostegno del reddito.

Per ragioni di chiarezza e leggibilità del bilancio sarebbe, dunque, auspicabile, a fronte della sempre maggiore complessità dei compiti dell'Istituto, che fossero predisposti ulteriori prospetti in cui venisse data distinta evidenza contabile agli interventi finanziati dalle entrate contributive, rispetto a quelli posti a carico della fiscalità generale e, quindi, riconducibili all'intervento dello Stato attraverso la Gias.

Si tratterebbe, in buona sostanza, non soltanto di tracciare una linea di confine tra i concetti (sempre più difficilmente definibili nell'evolversi della legislazione di settore) di previdenza e assistenza, quanto almeno di dare una migliore evidenza alle fonti di finanziamento di ogni singolo Istituto, derivino esse da risorse proprie ovvero dall'apporto dello Stato.

D'altro canto costituisce un dato oggettivo avere assunto l'Inps, sempre più in questi ultimi anni, il ruolo di gestore del sistema della protezione sociale, considerato che delle quattrocentoquaranta prestazioni erogate, solo centocinquanta sono di natura strettamente previdenziale¹¹³.

Se dunque - come affermato dal suo stesso presidente in carica - l'Istituto è sempre più "amministrazione cardine" di programmi e servizi "rivolti direttamente ai cittadini, alle famiglie", su di esso grava anche l'onere di corredare i documenti di bilancio - siano essi le relazioni illustrative del presidente e del direttore generale o la nota integrativa - con dati e informazioni ulteriori, che valgano ad evidenziare (quando non a rendere meglio comprensibili) i riflessi, anche dal lato finanziario ed economico-patrimoniale, di attività che sono venute a rivestire una sempre più elevata complessità.

Sotto diverso profilo va ribadita la necessità che l'Istituto provveda quanto prima - pur nelle more dell'adozione del regolamento che andrà a sostituire il d.p.r. n. 97/2003 sulla contabilità degli enti pubblici - a porre in essere le azioni, finalizzate ad adeguare il Rac al mutato quadro normativo.

Il riferimento è alle disposizioni della legge di contabilità pubblica 31 dicembre 2009, n. 196 e ai decreti legislativi che di esse costituiscono attuazione, in particolare, al d.lgs. n. 91/2011, che

¹¹³ In questo senso, Inps; *XVI Rapporto annuale, luglio 2017*.

introduce, già dal 2015, importanti innovazioni sul versante delle amministrazioni pubbliche, che, come l'Inps, operano in regime di contabilità finanziaria. Decreto, quest'ultimo, che, in attuazione dell'art. 2 della citata l. n. 196/2009, disciplina l'adozione, da parte delle stesse amministrazioni, di un comune piano dei conti integrato, di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi e di un sistema di indicatori di risultato.

Per quanto riguarda il piano integrato dei conti, l'art. 3, del d.p.r. 4 ottobre 2013, n. 132, dispone che le amministrazioni pubbliche in regime di contabilità finanziaria adottino un piano integrato di cui all'allegato 1 del medesimo decreto.

Nel corso del 2015, dopo una prima attività di riclassificazione delle poste di bilancio, condotta anche a seguito della partecipazione a tavoli tecnici con i Ministeri vigilanti, l'Istituto ha predisposto per l'anno 2016 il preventivo finanziario gestionale, a valle del quale si pone il piano integrato dei conti.

Piano, questo, che si realizza attraverso un sistema coordinato di scritture contabili - peraltro, nella sostanza, già da tempo utilizzato da Inps - tale da garantire la coerenza delle rilevazioni finanziarie con quelle di natura economica e patrimoniale.

Quanto al bilancio articolato per missioni e programmi, fin dal 2009 l'Istituto lo ha affiancato in via sperimentale al bilancio preventivo ufficiale, per giungere al bilancio di previsione 2016 con l'adozione della definitiva classificazione delle missioni, previe intese con i Ministeri vigilanti. Per parte sua il Civ, intervenendo nel percorso di formulazione dei programmi ha rimarcato l'esigenza che essi tengano conto della specialità istituzionale dell'ente.

Già sul finire del 2015, il Civ ha, pertanto, emanato specifiche linee di indirizzo per la classificazione dei programmi all'interno di ogni singola missione. Linee di indirizzo ribadite dalla deliberazione n. 17 del 9 maggio 2017, che si muovono nella direzione di evitare commistioni tra spese previdenziali ed assistenziali. In questo senso è la richiesta di inserire nella missione "politiche previdenziali" le pensioni Ivs e nella missione "diritti sociali, politiche sociali e famiglia" tutte le prestazioni di sostegno ai redditi insufficienti.

L'amministrazione non ha, comunque, dato seguito a queste indicazioni, sulla base anche dell'orientamento espresso dal Ministero dell'economia che le ha ritenute non coerenti con la classificazione per funzioni (Cofog) prevista dal sistema dei conti nazionali, recepita nella classificazione per missioni e programmi nel bilancio dell'Istituto.

Per quanto riguarda, infine, l'adozione del "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" (art. 19 del d.lgs. n. 91/2011), esso non risulta ancora adottato in quanto - come sottolineato dall'Istituto - non è stato emanato il decreto interministeriale che ne delinea il sistema minimo, ai

sensi del c. 4, della citata disposizione. Circostanza, questa, di non poco rilievo considerato che l'adozione dei documenti in parola costituisce elemento importante di trasparenza e monitoraggio dei programmi di spesa e deve assicurarne la coerenza con il sistema degli obiettivi e indicatori del ciclo della *performance* di cui al d.lgs. n. 150/2009.

Coerenza, questa, rispetto alla quale permangono profili di criticità riconducibili ai ritardi sui tempi di approvazione dei vari documenti di bilancio.

Il bilancio preventivo nel 2017 e quelli del precedente quinquennio risultano, infatti, definitivamente approvati oltre il termine del 31 dicembre, con conseguente ricorso all'esercizio o alla gestione provvisoria. Ciò ha comportato un'accumulazione di ritardi anche in fase di consuntivazione e un conseguente disallineamento temporale dei documenti relativi alla *performance* e alla sua rendicontazione.

I risultati finanziari ed economico-patrimoniali dell'Inps nel 2016, evidenziano, rispetto al precedente esercizio, un peggioramento del risultato finanziario di competenza (-1,1 md), essenzialmente da ricondurre alla iscrizione in bilancio, nel 2015, di trasferimenti statali in conto capitale (che si attestano su 3,5 md) e al forte incremento delle poste correttive delle entrate correnti (+5,152 md).

Per contro, dal lato economico-patrimoniale, è da rilevare il miglioramento del risultato economico d'esercizio che, pur sempre negativo, si attesta su -6,22 md. Andamento da ricondurre, essenzialmente, al decremento degli accantonamenti al fondo svalutazione crediti (-6,87 md) e all'aumento dei proventi da aliquote contributive.

Il patrimonio netto, per effetto del risultato economico, si riduce a 78 ml e non passa in territorio negativo grazie all'incremento della riserva patrimoniale dei fondi di solidarietà (+0,168 md).

11.2 I dati di previsione

Anche il 2016 è stato, come già detto, caratterizzato dal ricorso all'esercizio provvisorio. Il documento previsionale, deliberato dal presidente dell'Istituto entro il 31 dicembre 2015, è stato, infatti, approvato dal Civ il 16 febbraio 2016.

L'esercizio provvisorio ha, inoltre, interessato anche il 2017, in ragione di un'approvazione del bilancio di previsione intervenuta solo nell'aprile del 2017 con atto del Ministro del lavoro. Intervento, quest'ultimo, previsto dalla legge e resosi necessario a seguito della delibera con la quale il Civ ha ritenuto non sussistere le condizioni per l'approvazione del documento in parola.

Delle motivazioni e degli aspetti afferenti a questo accadimento, la cui rilevanza non può non essere sottolineata, si è detto in altra parte di questa relazione e alle considerazioni ivi contenute si fa, pertanto, rinvio.

Il bilancio di previsione 2016 ha visto adottate le principali poste contabili sulla base delle dinamiche delle componenti sia interne che esterne, quest'ultime rappresentate dalle più rilevanti grandezze macroeconomiche illustrate nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2015.

Anche se condizionata dall'effettivo andamento delle grandezze caratterizzanti il quadro macroeconomico, quali il tasso occupazionale e il Pil reale, il riferimento alla versione aggiornata del documento governativo è garanzia del grado di attendibilità dei dati di previsione. Rimane, in ogni caso, necessario un miglioramento nelle analisi dei fattori interni posti a fondamento della stima.

Con riguardo a questo ultimo profilo, rilevano, tra l'altro, l'efficacia dell'attività di vigilanza ispettiva, l'aggiornamento degli archivi gestionali dell'Istituto, la verifica sulla solvibilità dei crediti, nonché la qualità dei rapporti con gli agenti della riscossione.

L'evoluzione dei principali saldi relativi all'esercizio 2016 - dall'indicazione delle previsioni iniziali alle variazioni riconducibili sia alle note di variazione sia ai dati del bilancio consuntivo - è esposta nella tabella 56.

Tabella 56 - Bilancio 2016 saldi generali.

(dati in milioni)

	A	B	C	D	E	F	G	H
	Iniziale	Prima nota	B - A	Assestato	D - B	Consuntivo	F - A	F - D
Risultato finanziario di competenza complessivo	- 3.241	- 3.636	- 395	- 3.829	- 193	351	3.592	4.180
Anticipazione dello Stato	20.334	8.143	- 12.191	8.143	0	3.993	- 16.341	- 4.150
Apporti complessivi dello Stato* (in termini di competenza)	105.473	107.269	1.796	105.363	- 1.906	107.374	1.901	2.011
Apporti complessivi dello Stato* (in termini di cassa)	102.518	104.323	1.805	101.621	- 2.702	104.124	1.606	2.503
Avanzo di amministrazione	32.055	31.660	- 395	32.963	1.303	36.451	4.396	3.488
Risultato econ. di esercizio	- 11.211	- 11.589	- 378	- 7.650	3.939	- 6.220	4.991	1.430
Netto patrimoniale	1.783	1.420	- 363	- 1.734	- 3.154	78	- 1.705	1.812

(*) Al netto delle anticipazioni

Fonte: elaborazione da preventivo originario, prima nota, assestato e rendiconto Inps

Il bilancio di previsione iniziale rileva saldi generali di flusso negativi, in gran parte confermati nella prima nota di variazione, approvata dal Civ nel luglio 2016. Un potenziato intervento pubblico (+1,7 md) non è stato, infatti, sufficiente a ridurre il margine negativo del saldo finanziario (da -3,2 a -3,6 md) ed economico (da -11,2 a -11,6 md).

Intervento statale che ha visto, invece, il forte ridimensionamento delle anticipazioni alle gestioni amministrate (da 20,3 md a 8,1 md) con diretta influenza sulle componenti patrimoniali della liquidità e dell'indebitamento.

L'assestamento di bilancio, alla luce del ridimensionamento dei trasferimenti statali (-1,9 md) e del quadro di riferimento macroeconomico delineato dal Def relativo al 2016 (-0,1% di crescita del Pil reale), ha previsto un risultato finanziario in leggero peggioramento (-0,193 md).

Il saldo economico, pur restando negativo, risale da -11,6 a -7,6 md, per effetto dei minori accantonamenti al fondo di svalutazione crediti contributivi (-4 md).

Dal lato patrimoniale, il saldo netto tra attività e passività è pari a 1,734 md, con una variazione in negativo delle poste dell'attivo (i residui netti passano da 48,124 a 42,136 md) e una sostanziale invarianza dei debiti (da 158,892 a 157,996 md).

Il confronto tra il conto consuntivo 2016 e il bilancio 2015 assestato, conferma l'ulteriore diminuzione delle anticipazioni e una leggera ripresa dei trasferimenti statali, che aumentano di 2 md (tornando ai valori della prima nota), influenzando il saldo finanziario che si incrementa di 3,6 md, anche grazie a maggiori entrate da aliquote contributive (+2 md). Il conto economico migliora di 1,4 md, sufficiente per ricondurre il netto patrimoniale a valori pur di poco positivi (78 ml).

L'avanzo di amministrazione chiude a consuntivo su valori superiori a 36 md, migliorando sia i valori a preventivo che il dato del 2015, continuando così a garantire, nei limiti almeno di quanto effettivamente realizzato, un margine di copertura a futuri disavanzi finanziari di competenza.

11.3 I dati generali del rendiconto

In ritardo rispetto alla scadenza di fine maggio, il progetto di bilancio consuntivo 2016 è stato adottato dal presidente il 28 luglio 2017 ed approvato dal Civ soltanto il 24 ottobre 2017, con delibera n. 29.

Nella tabella 57 sono esposti i principali saldi del rendiconto generale 2016, raffrontati con quelli analoghi relativi agli esercizi 2012-2015.

Tabella 57 - Saldi 2012-2016.

(dati in milioni)

Aggregati	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo finanziario di parte corrente	- 9.175	- 8.799	- 6.678	- 3.432	- 457
entrate contributive*	208.076	210.141	211.462	214.787	220.560
apporti complessivi dello Stato **	93.801	99.076	98.441	103.773	107.374
prestazioni istituzionali	295.742	303.464	303.401	307.831	308.021
Saldo finanziario in c/capitale	- 611	75	- 329	4.865	808
Saldo finanziario complessivo	- 9.786	- 8.724	- 7.007	1.434	351
Avanzo di amministrazione	53.870	43.890	35.743	36.792	36.451
Risultato economico	- 12.216	- 12.846	- 12.485	- 16.297	- 6.220
Patrimonio netto	21.875	9.028	18.407	5.870	78
Riscossioni ***	271.586	273.532	296.724	286.867	289.794
Apporti complessivi dello Stato ****	101.491	112.526	115.331	124.914	108.117
per trasferimenti	89.443	95.521	95.267	107.345	104.124
per anticipazioni	12.048	17.005	19.064	17.569	3.993
Pagamenti	378.208	388.354	410.281	398.957	402.783
Saldo della gestione di cassa	-5.131	-2.296	774	12.824	-4.872

(*) Comprensivi di quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni

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

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

(****) In termini finanziari di cassa

Fonte: elaborazione da Relazione del direttore generale, rendiconti Inps 2011-2016

I saldi generali dell'Istituto continuano, anche nel 2016, ad essere caratterizzati da uno squilibrio tra entrate per contributi e uscite per prestazioni, in virtù anche degli effetti conseguenti all'incorporazione della gestione pubblica ex Inpdap, che ha determinato dal 2012 un appesantimento dei saldi di parte corrente, anche se in progressivo contenimento.

I trasferimenti dello Stato a titolo definitivo, mostrano nel quinquennio un progressivo incremento, mentre i trasferimenti per anticipazioni a ripiano dei disavanzi delle gestioni pensionistiche, si muovono nei loro importi, con un andamento non lineare, con conseguenti effetti sui saldi di cassa.

Nel 2016 il saldo finanziario, pur rimanendo in territorio positivo, si riduce a un terzo (da 1,4 md a 0,4 md) per il forte ridimensionamento della parte capitale, che nel 2015 aveva usufruito di un trasferimento statale per cancellazione di debiti per un importo di 3,5 md.

Si tratta dei debiti iscritti nella voce anticipazioni di Tesoreria il cui importo era riconducibile alla componente ex Inpdap che, già nel 2014, venne interessata da un intervento di ripiano, a titolo definitivo, delle anticipazioni alla gestione previdenziale pubblica per 21,7 md. Misura, questa

per sanare la discrasia conseguente all'iscrizione in bilancio di debiti verso lo Stato per anticipazioni a fronte di una mancanza di corrispondenti impegni nella componente finanziaria, con conseguente disallineamento tra la situazione amministrativa - che scontava minori residui passivi - e patrimoniale che incorporava, invece, l'indebitamento per anticipazioni.

Nel 2016 le anticipazioni da parte dello Stato (3,993 md), tornano dopo un triennio, ad essere in misura inferiore al fabbisogno effettivo (8,865 md), con conseguente decremento della liquidità e un corrispondente aumento della massa debitoria verso lo Stato.

L'avanzo di amministrazione mantiene sostanzialmente i valori del 2015 - anno che ha visto interrompere un *trend* discendente che perdurava da diversi anni - sebbene continui ad essere caratterizzato da due fattori di particolare rilevanza. Il primo è costituito dai residui passivi, in assoluta prevalenza per debiti verso lo Stato e il secondo dalla massa di residui attivi in larga quota di dubbia esigibilità, fattori, entrambi, in continua crescita.

11.4 Il bilancio finanziario di competenza 2016

La tabella 58 espone i dati significativi della gestione finanziaria di competenza 2016 a confronto con quelli del precedente esercizio.

Tabella 58 - Gestione finanziaria di competenza.

(dati in milioni)

	2015	2016	Variazione 2016/15
Entrate correnti	323.098	332.392	9.294
Entrate contributive	214.787	220.560	5.774
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	103.957	107.499	3.542
Altre entrate	4.355	4.333	-22
Entrate in conto capitale	29.907	13.425	- 16.482
Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	8.413	8.894	481
Trasferimenti in conto capitale	3.511	5	- 3.506
Accensione di prestiti:	17.983	4.526	- 13.457
-Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	17.569	3.993	- 13.575
-Altre accensioni di prestiti	414	523	109
Partite di giro	62.100	62.379	279
Totale delle entrate	415.105	408.196	- 6.910
Uscite correnti	326.530	332.849	6.319
Funzionamento	2.328	2.275	- 53
Interventi diversi (*)	323.890	330.274	6.383
Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	312	301	- 11
Uscite in conto capitale	25.042	12.616	- 12.425
Investimenti	7.442	8.608	1.167
Rimborso anticipazioni dello Stato	17.569	3.993	- 13.575
Estinzione di altri debiti	32	15	- 17
Partite di giro	62.100	62.379	279
Totale delle uscite	413.672	407.845	- 5.827
Saldo di parte corrente	- 3.432	- 457	2.974
Saldo in conto capitale	4.865	808	- 4.507
Saldo complessivo	1.434	351	- 1.083

(*) Di cui per prestazioni istituzionali 307,831 md del 2015 e 308,021 del 2016.

Fonte: Inps - Relazione del direttore generale, rendiconto 2016

La gestione finanziaria chiude il 2016 con 408,2 md di accertamenti e con 407,8 md di impegni. Ne consegue un avanzo pari a 0,351 md, in peggioramento per 1,1 md rispetto al 2015.

Il risultato del 2016 è essenzialmente da ricondurre al venir meno dell'accertamento di 3,5 md relativi al ripiano delle anticipazioni di Tesoreria a favore della soppressa gestione pubblica dell'Inpdap e alle maggiori uscite per 5,2 md di poste correttive e compensative di entrate correnti. Fattori questi ultimi, che - in ragione di maggiori uscite per investimenti (+1,167 md¹¹⁴) - non trovano compensazione nell'incremento dell'apporto pubblico a titolo di trasferimenti (+3,5

¹¹⁴ L'incremento è da ricondurre all'acquisizioni di immobili da reddito già cartolarizzati (+496 ml), al prelievo dalla Tesoreria centrale dello Stato dei fondi derivanti dai contributi del fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto (+581 ml) e a crediti diversi (+273 ml).

md) e nel margine positivo (5,6 md) tra aumento delle entrate contributive (+5,8 md) e delle prestazioni istituzionali (+0,190 md).

Nell'ambito delle poste sia di parte corrente che in conto capitale, è da segnalare il valore afferente alle movimentazioni sia in uscita che in entrata del Fondo di tesoreria per l'erogazione del Tfr, istituito presso l'Istituto (che lo gestisce per lo Stato attraverso un apposito conto di tesoreria) e alimentato dai versamenti dei datori di lavoro privati per le quote non destinate a altre forme pensionistiche complementari. Nel 2016, affluiscono al fondo 5,972 md, iscritti sotto la voce contributi previdenziali, mentre tra le uscite figurano prestazioni (per liquidazione e anticipazione) per 3,482 md, cui si aggiungono 2,45 md per trasferimenti passivi allo Stato. Si tratta di poste in entrata e in uscita che, pur se sostanzialmente bilanciate influiscono per importi corrispondenti sui saldi del rendiconto generale dell'Inps.

L'analisi di maggior dettaglio delle entrate correnti (+9,3 md sul 2015) evidenzia come le entrate contributive, comprensive delle quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni, nel 2016 pari a 220,56 md, continuino a segnare un significativo incremento (+5,8 md, pari a +2,6 per cento), di molto superiore a quello già rilevante del biennio antecedente (+3,3 md), andamento sempre quasi esclusivamente riconducibile al comparto lavoro dipendente privato (+5,3 md).

Al miglioramento della parte corrente contribuisce l'apporto derivante dai trasferimenti dello Stato e degli altri enti pubblici che si attesta su 107,5 md (104 md nel 2015), in una misura pari a circa la metà del totale delle entrate contributive.

Quanto alle uscite, quelle di parte corrente costituiscono l'aggregato più rilevante, con un importo che si attesta su 332,85 md, di cui 308,02 md imputabili alle prestazioni istituzionali che costituiscono la categoria, in assoluto e in termini relativi, più consistente del bilancio finanziario. Il 2016 registra un incremento per 6,32 md delle uscite correnti, di cui 5,2 md riconducibile alle poste correttive e compensative di entrate correnti, e 1 md ai trasferimenti passivi, mentre le prestazioni istituzionali, a differenza dell'esercizio 2015 (+4,4 md), mostrano una variazione in aumento di soli 190 ml.

Quanto all'andamento delle poste di parte capitale, è da rimarcare, sia dal lato delle entrate che delle uscite, il forte ridimensionamento dei trasferimenti per anticipazioni dello Stato al ripiano dei disavanzi delle gestioni previdenziali per un valore nel 2016 di 4 md a fronte dei 17,6 md del 2015. Variazioni di rilievo dal lato delle entrate si registrano in conseguenza del già citato minor accertamento (3,5 md) relativi al ripiano delle anticipazioni di Tesoreria, mentre dal lato delle

uscite la posta in variazione di maggior rilievo è costituita, come già ricordato, dai maggiori oneri per investimenti.

In ragione degli andamenti degli aggregati innanzi ricordati, il totale delle entrate e delle uscite iscritte in bilancio è pari, rispettivamente, nel 2016 a 408,196 md e a 407,85 md, per un saldo di parte corrente di -457 ml e in conto capitale di 808 ml.

11.4.1 - Le spese di funzionamento

Le spese di funzionamento di parte corrente, sono pari nel 2016 a 3,471 md (3,474 md nel 2015) di cui 4 ml sono da riferire alle uscite per gli organi dell'ente, 1,7 md agli oneri per il personale in attività di servizio e 572 ml all'acquisto di beni di consumo e di servizi.

Degli oneri relativi agli organi e al personale si è detto nei pertinenti capitoli di questa relazione cui si fa rinvio. Qui basti segnalare come nel 2016, la spesa per il personale segni un ulteriore lieve decremento sul precedente esercizio, passando da 2,108 a 2,067 md.

Il totale delle spese per il funzionamento dell'ente, di parte corrente e capitale, è di 3,7 md, confermando l'analogo risultato del 2015, per parte sua già più contenuto rispetto al biennio precedente.

Il valore delle spese di funzionamento ascende a 4,4 md, ove si considerino anche i trasferimenti al bilancio dello Stato per le economie derivanti dalla riduzione degli stanziamenti di spesa da provvedimenti legislativi, che continuano a mantenere un andamento crescente: dai 183 ml del 2012 ai 736 ml del 2016, con un'incidenza sul totale delle spese di funzionamento che passa dal 3,9 al 17 per cento.

La tabella 59 mostra, nell'arco temporale 2007-2016, l'esposizione analitica delle spese di funzionamento, di parte corrente e in conto capitale, con particolare riguardo agli oneri relativi all'acquisto di beni di consumo, servizi ed immobilizzazioni.

Tabella 59 - Spese di funzionamento.

(dati in milioni)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personale	2.113	2.126	2.104	2.080	2.020	2.409	2.238	2.127	2.108	2.067
Acquisto di beni di consumo, servizi ed immobilizzazioni	1.185	1.313	1.506	1.549	1.542	1.791	1.630	1.391	1.201	1.243
<i>Elaborazione automatica dei dati</i>	250	271	377	451	395	447	455	408	302	291
Noleggio ed assistenza tecnica elaboratori, apparecchiature ausiliarie, linee telefoniche e materiale di consumo.	164	180	267	313	326	346	325	285	212	188
Acquisto macchine e prodotti programma	86	90	109	138	69	100	130	123	90	102
<i>Altri acquisti per il funzionamento degli uffici</i>	397	409	457	479	519	690	579	527	470	473
Acquisto, manutenzione e noleggio mobili, macchine e automezzi	11	9	10	8	10	10	7	4	4	4
Locali ed utenze	265	266	279	286	282	371	343	301	268	258
Postali, telefoniche, trasporti e facchinaggio	61	60	65	78	63	97	134	129	106	114
Stampati, cancelleria e lavori di tipografia	4	4	2	1	1	3	1	1	0	1
Accertamenti sanitari per concessione di prestazioni	1	1	1	1	1	36	33	36	36	40
Altri beni e servizi	18	23	31	46	95	105	22	25	25	24
Concorsi	2	1	6	0	0	0	0	0	0	0
Visite mediche di controllo	35	46	62	59	66	68	38	31	31	32
<i>Servizi affidati ad altri Enti</i>	538	634	673	619	628	653	596	457	428	480
Amm.ne Poste (pag. pensioni)	131	121	135	125	121	98	79	61	54	47
Invio comunicazioni postali all'utenza							105	105	105	105
Banche pagamento pensioni – commissioni bancarie e postali	106	107	159	125	121	98	79	63	65	56
Casse marittime ed altri enti	15	14	12	10	14	8	11	0	4	4
Spese per servizi svolti CAF	86	86	102	110	90	105	135	125	114	130
Aggio ai concessionari, onere F24, istituti meteorologia, forniture voucher, notifiche messi comunali	101	206	265	210	262	218	187	103	86	138
Altri oneri di funzionamento	319	273	349	342	332	379	283	260	279	282
Trasferimento economie al bilancio dello Stato						183	553	622	694	736
Costi complessivi di gestione *	3.617	3.713	3.959	3.971	3.893	4.761	4.704	4.400	4.285	4.331

* Gli oneri di gestione sono esposti in tabella al netto dei costi afferenti agli stabili da reddito, alla Casa di riposo di Camogli, alle strutture sociali (ex Ipost ed ex Inpdap).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su conto Inps.

A commento della tabella 59 è da dire come l'incidenza delle spese di funzionamento sul complesso delle uscite, al netto delle prestazioni istituzionali, rilevi una leggera crescita a tutto il 2010 (intorno al 7 per cento), seguita da una diminuzione costante fino al 2014 (con una percentuale del 3,45 per cento), per poi tornare a salire, toccando il 4,34 per cento nel 2016. Pur mantenendo la stessa dinamica, le percentuali di incidenza diminuiscono (ovviamente) in modo sensibile, ove si comprendono anche le spese per prestazioni istituzionali, con valori massimi e minimi che oscillano tra l'1,48 per cento del 2007 e l'1,02 per cento del 2014 (1,06 nel 2016).

L'analisi dell'andamento delle singole componenti le spese in argomento, delinea, nell'arco del decennio, un quadro sostanzialmente stabile nei rispettivi valori assoluti. Fanno eccezione, da una parte, l'aumento *i)* delle spese postali, telefoniche, trasporti e facchinaggio, *ii)* gli oneri per servizi svolti dai Caf, *iii)* le spese per accertamenti sanitari per la concessione di prestazioni e, dall'altra, la diminuzione delle spese per commissioni bancarie e postali.

La variazione di maggior rilievo è, comunque, attribuibile all'incremento di spese per accertamenti sanitari (con valori che passano da 1 ml nel quadriennio 2007-2011, ad oltre 30 ml nei successivi esercizi, sino a giungere ai 40 ml nel 2016) e in particolare per compensi ai componenti esterni le commissioni mediche per l'accertamento dell'invalidità civile.

Per quanto attiene alle spese per acquisto di beni e servizi, sempre la tabella 58 evidenzia, come a fronte di somme impegnate per complessivi 1,243 md, 480 ml, siano da riferire a servizi affidati a terzi, 473 ml ad altri acquisti per il funzionamento degli uffici e 291 ml per l'elaborazione automatica dei dati.

Più in dettaglio, tra gli oneri per servizi esternalizzati, 138 ml (86 nel 2015) sono da ricondurre a spese per l'aggio ai concessionari anche per la fornitura dei *voucher* e per le notifiche dei messi comunali; 130 ml (114 nel 2015) per i servizi svolti dai Caf e 105 ml per l'invio di comunicazioni postali all'utenza.

Quanto alla spesa del 2016 per il funzionamento degli uffici (473 ml), oltre il 50 per cento (258 ml) è da ricondurre a locazioni ed utenze, di cui 93 ml per affitto locali; 94 ml per conduzione, pulizia e vigilanza; 114 ml per oneri postali, telefonici, trasporto e facchinaggio (di cui 95 ml riferiti ai servizi di *contact center*).

Tra gli altri oneri di funzionamento (282 ml) assoluta preponderanza è da riferire alle spese legali per il recupero di contributi, concessione di prestazioni ed altre controversie (264 ml).

11.4.2 - L'attività contrattuale

La complessità dei compiti affidati all'Istituto si è tradotta, anche nel 2016, in un'intensa attività contrattuale, principalmente nel settore dell'informatica.

Dal lato finanziario, l'attività in parola ha condotto, nell'ultimo quinquennio, ad impegnare somme che si attestano, in ciascun anno, al di sotto del miliardo di euro (883 ml nel 2014, 717 ml nel 2015 e 703 ml nel 2016) che fanno riferimento, in particolare, all'acquisto di beni e servizi e all'acquisto di immobilizzazioni tecniche. Queste voci rappresentano nel 2016 il 19 per cento circa del totale delle spese di funzionamento (come nel 2015), ove calcolate al netto dei trasferimenti allo Stato delle economie derivanti dalle riduzioni degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi.

La tabella 60 mostra come nel 2016 il 16 per cento delle spese di funzionamento di parte corrente è da ricondurre alla prima categoria, mentre l'acquisto di immobilizzazioni tecniche copre il 70 per cento della spesa di parte capitale.

Tabella 60 - Spesa attività contrattuale.

(dati in milioni)

	(ml)	2012	2013	2014	2015	2016
A	Spese di parte corrente	4.231	3.931	3.615	3.474	3.471
A1	Beni e servizi	1.608	795	717	603	572
A1.1	di cui informatica	346	326	286	211	188
	A1/A	38%	20%	20%	17%	16%
	A1.1/A1	22%	41%	40%	35%	33%
B	Spese in conto capitale	300	277	223	231	192
B1	Immob. tecniche	160	188	166	114	131
B1.1	di cui informatica	101	130	123	90	102
	B1/B	53%	68%	74%	49%	70%
	B1.1/B1	63%	69%	74%	79%	78%
C	Totale (A1 + B1)	1.768	983	883	717	703
CI	di cui informatica	447	456	409	301	290
	CI/C	25%	46%	46%	42%	41%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Inps – Relazione Direttore Generale

Nel complesso, la spesa per l'informatica del 2016 è pari al 41 per cento del totale degli impegni per acquisti di beni, servizi e immobilizzazioni tecniche, con un continuo ridimensionamento, dopo il 46 per cento raggiunto nel biennio 2013- 2014. Andamento da ricondurre sia al maggior peso relativo alla spesa di natura non informatica sia ad un costante decremento degli oneri per il servizio di manutenzione e sviluppo di software che passano dai 129 ml del 2012 ai 62 ml del 2016. I dati illustrati evidenziano (almeno nell'ultimo quadriennio¹¹⁵) un deciso ridimensionamento, pur non sempre lineare, della spesa informatica di parte corrente - dal 41 per cento delle uscite per l'acquisto di beni e servizi del 2013 al 33 per cento del 2016 - e un lieve incremento di quella di parte capitale, con oneri per acquisizione di immobilizzazioni tecniche che passano dal 69 per cento del 2013 al 78 per cento del 2016.

Con riguardo alla natura dei singoli contratti, nel quinquennio considerato, il noleggio e l'assistenza tecnica agli elaboratori e alle apparecchiature ausiliarie hanno rappresentato i tre quarti quasi della spesa complessiva nel settore dell'informatica, mentre una incidenza percentuale assai inferiore è da riferire all'acquisto di macchine e programmi.

Negli ultimi anni, la Corte dei conti e il Collegio dei sindaci dell'Istituto, hanno ripetutamente segnalato criticità relative allo svolgimento delle procedure contrattuali, soprattutto con riferimento alla bassa incidenza delle procedure aperte e degli affidamenti a Consip spa, al frequente ricorso a procedure negoziate senza bando, a proroghe e ad affidamenti diretti, dovute principalmente a una non adeguata programmazione dell'attività di acquisizione di beni e servizi.

Come già ricordato nell'ultimo referto, l'Istituto è stato interessato, ai sensi dell'art. 6, c. 9, lett. a) e b), del d.lgs. 12 aprile 2006, n.163, da una complessa attività ispettiva da parte dell'Anac,

¹¹⁵ Al riguardo, è da evidenziare come il raffronto tra il 2012 e il 2013 delle spese per acquisto di beni e servizi di parte corrente, non appaia significativo in quanto risente di una diversa allocazione, in bilancio, tra i due esercizi delle relative poste contabili.

avente ad oggetto sia procedure di gare segnalate dalla stessa amministrazione, sia un vasto campione di atti negoziali relativi agli anni 2012-2014. In esito a questa attività l'Anac ha evidenziato criticità ed anomalie legate al mancato rispetto delle specifiche previsioni normative e regolamentari di settore, quali mancate verifiche di coperture finanziarie, ingiustificati frazionamenti e carenze di motivazioni nelle delibere a contrarre. E' da aggiungere come alle controdeduzioni formulate dall'amministrazione, a questi rilievi, nell'ottobre 2016, non risulti dato seguito ad ulteriori comunicazioni da parte della predetta Autorità.

Sviluppi, invece, ha fatto registrare l'applicazione del protocollo di vigilanza collaborativa, stipulato in data 17 giugno 2015 (di durata triennale), tra l'Istituto e Anac, avente ad oggetto la verifica preventiva delle procedure contrattuali, degli atti di affidamento e di esecuzione su procedimenti attivati nel corso del 2015, riguardanti i servizi di sviluppo, reingegnerizzazione e manutenzione del *software* applicativo dell'Istituto, i servizi inerenti alle componenti infrastrutturali di *hardware e software*, i servizi di *Contact center* multicanale e di gestione degli archivi.

Al mese di aprile del 2017, secondo quanto comunicato dall'amministrazione, risultano effettivamente sottoposte al controllo preventivo di Anac cinque procedure contrattuali, di cui due relative all'implementazione dei servizi informatici, cui si aggiungono la gara relativa al *Contact center*, l'affidamento dei servizi di gestione integrata e recapito della corrispondenza automatizzata dell'Inps e i lavori di consolidamento statico del complesso edilizio sito in Roma, via Montecassiano.

In quest'ambito, per quanto attiene alle procedure di natura informatica, rilievo assume la procedura di gara aperta per l'approvvigionamento di "*Servizi di sviluppo, reingegnerizzazione e manutenzione del software applicativo dell'Inps*". L'Istituto nell'aprile del 2016, in assenza sul portale Consip di convenzioni inerenti il servizio in oggetto, ha autorizzato la relativa gara, ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. n. 163/2006. A seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti (d.lgs. n. 50/2016), l'ente ha provveduto alla revoca del relativo bando e all'indizione di una nuova procedura per l'affidamento dei servizi di "*Application Development and Maintenance*", del parco applicativo Inps, per un importo di 434,053 ml. Previo conforme parere di Anac, è stata nominata la relativa Commissione di gara che ha proceduto all'apertura delle offerte tecniche.

Preordinata all'attività negoziale testé descritta, e pur interessata dal protocollo collaborativo in parola, è la procedura per cottimo fiduciario per l'affidamento di "*Servizi di supporto per la*

definizione della strategia e predisposizione della documentazione tecnica delle procedure di gara relative alla fornitura dei servizi di *Application Maintenance and Development* di Inps”.

L’Istituto ha proceduto a pubblicare il relativo bando di gara dopo aver recepito le specifiche indicazioni di Anac. All’esito della predetta procedura, l’ente ha provveduto ad aggiudicare ad una società i relativi servizi e a trasmettere all’Anac, in via successiva, la relativa documentazione. È lo stesso Istituto a sottolineare come la prima applicazione dei controlli previsti dal protocollo d’intesa, abbia determinato alcune discrasie nei rapporti con Anac cui avrebbero dovuto essere inviate, a controllo preventivo, quanto meno il provvedimento di nomina della commissione di gara ed i provvedimenti di aggiudicazione.

Nel settore dell’informatica rilievo assume, anche, il Piano di mantenimento ed adeguamento dell’infrastruttura IT (*hardware, software* e relativi servizi accessori) per il Centro Elettronico Nazionale dell’Inps. Al fine di acquisire questi prodotti, già forniti dalla società IBM, l’Istituto ritenne necessario ricorrere alla formula contrattuale O.I.O. (*Open Infrastructure Offering*), attraverso una procedura negoziata (ai sensi dell’art. 57, c. 2, lett. b) del d.lgs. 163/2006) con la medesima società, per il periodo 2013-2016, con la successiva estensione nei limiti del quinto d’obbligo, ai sensi dell’art. 11, del r.d. n. 2440 del 18 novembre 1923.

In prossimità della scadenza del contratto, l’Istituto per non incorrere, tra l’altro, in un’interruzione delle manutenzioni, ha ritenuto necessario autorizzare, in conformità con il parere espresso da AgId, una nuova procedura negoziata, ai sensi dell’art. 63, co. 2, lettera b) del d.lgs. n. 50/2016, con la stessa società IBM, volta all’acquisizione del piano di mantenimento dei prodotti *software* per l’infrastruttura IT, per il periodo 31 dicembre 2016 - 31 dicembre 2017, per un importo di euro 45,124 ml.

Quanto al *Contact center* multicanale, è da ricordare come l’Istituto, a seguito di gara bandita nel 2002, disponesse di un servizio di *Contact center* integrato Inps-Inail, con finalità di sportello virtuale unico, con scadenza a gennaio 2009.

Nell’ottobre del 2008 venne pubblicato il nuovo bando di gara e l’appalto aggiudicato ad un raggruppamento temporaneo di imprese per il periodo giugno 2010 - giugno 2013, successivamente prorogato di ulteriori tre anni ed esteso anche alla Società Equitalia spa.

All’approssimarsi della scadenza del suddetto contratto, veniva in rilievo l’iniziativa di Consip intesa ad individuare l’Istituto quale stazione appaltante dei servizi di *Contact center*, per l’intera pubblica amministrazione. In esito a successivi approfondimenti, l’Istituto, in sostanziale concordanza con Consip, ha ritenuto, però, non sussistere le condizioni normative e fattuali per uno sviluppo dell’iniziativa in parola. L’Ente ha, quindi, proceduto a pubblicare sulla GUE il

bando di gara (*Contact center* multicanale Inps - Equitalia), suddiviso in tre lotti per un importo a base di asta di 223,127 ml.

È da aggiungere come le relative procedure siano state oggetto di informativa all'Anac, ai sensi di quanto previsto dal protocollo collaborativo.

Nelle more della definizione della procedura testé descritta, l'Istituto ha provveduto a più affidamenti provvisori del contratto alla stessa società, già in regime di proroghe tecniche, per un importo complessivo di 129,471 ml sino alla data del 31 dicembre 2017. A questo riguardo, è da sottolineare come il Collegio dei Sindaci, con osservazioni che non possono non essere condivise, abbia stigmatizzato il ricorso ad affidamenti diretti di servizi in parola, sintomatici di carenza di programmazione nel settore contrattuale.

Sempre nel settore contrattuale, un cenno è da riservare alle attività di vigilanza delle sedi regionali dell'Istituto. Al riguardo va ricordato come, nel 2009, fosse stata indetta una procedura aperta, suddivisa in 19 lotti territoriali, volta alla stipula di un accordo quadro per l'affidamento dei "Servizi di vigilanza e portierato nelle strutture territoriali dell'Inps". Le singole procedure stipulate a livello territoriale e aggiudicate tra il 2011 e il 2014, sono state, alla scadenza dei relativi contratti, soggette a ripetizioni dei servizi, attraverso procedure negoziate senza bando di gara (ex art. 57, c. 5, lett. b), del d.lgs. n. 163/2006), per un periodo di 12 mesi. Al riguardo è da rilevare come, nell'ottobre 2015, Consip avesse indetto una gara per l'affidamento dei servizi integrati di vigilanza presso i siti in uso nelle pubbliche amministrazioni, comunicando all'Istituto come la conclusione della procedura in parola non sarebbe avvenuta prima del secondo trimestre 2017.

In ragione di ciò, sulla scorta delle indicazioni e di specifiche direttive impartite dalla competente direzione centrale, le sedi regionali sono state autorizzate ad indire procedure ad evidenza pubblica e a stipulare i relativi contratti, allo spirare dei termini finali dei contratti già oggetto di ripetizione dei servizi.

Riflessi di rilievo sull'attività contrattuale assumono le complesse vicende afferenti al processo di internalizzazione degli archivi dell'Istituto, la cui strategia venne definita con la determinazione commissariale n. 94 del giugno 2014, confermata con la determinazione presidenziale n. 114 del luglio 2016, intesa a ricondurre il patrimonio archivistico dell'Inps ad un unico polo archivistico nazionale presso locali di proprietà siti nel comune di Lacchiarella, nella provincia di Milano.

E' da considerare, infatti, come gli archivi cartacei dell'Inps siano costituiti da archivi interni e da archivi affidati in *outsourcing* a soggetti esterni. Nell'ambito di questa seconda modalità,

assume rilievo particolare il contratto stipulato a trattativa privata sin da giugno del 1999 con Delta Uno Servizi spa, per il deposito, gestione e distribuzione del materiale cartaceo. Contratto venuto a scadenza nel maggio del 2008 e nuovamente affidato, con uguale procedura, alla medesima società, per il periodo agosto 2008-luglio 2017, per servizi di archiviazione, custodia e gestione del materiale documentale e di adeguamento dello stesso alla normativa in tema di beni culturali.

Nei referti al Parlamento relativi ai più recenti esercizi è stato dato conto, sulla base della documentazione disponibile, di delicati aspetti afferenti al rapporto contrattuale in parola e, in particolare, del contenuto della deliberazione del Consiglio dell'Anac n. 20 del 18 febbraio 2015 (resa a seguito di istanza di parere formulata dalla competente direzione centrale dell'Inps) che rilevò l'illegittimità del contratto in ragione dell'affidamento diretto e ripetuto dei servizi affidati alla suindicata società, individuando (nella parte in diritto) gli strumenti di autotutela che l'amministrazione, nell'esercizio dei propri poteri discrezionali, avrebbe potuto porre in essere¹¹⁶. In riscontro alla determinazione dell'Anac, l'amministrazione ha ritenuto, dandone motivazione, di confermare la legittimità del proprio operato e l'assenza di presupposti per l'esercizio di poteri di autotutela, anche in ragione delle prescrizioni dell'Autorità preposta alla tutela dei beni di natura archivistica.

Il contratto tra l'Inps e Delta Servizi Uno Spa ha continuato, dunque, a svolgere i propri effetti ed è venuto a scadenza il 31 luglio 2017. Al riguardo, è da sottolineare come, per effetto di specifiche clausole contrattuali (evidenziate, peraltro dalla stessa Anac con la citata determinazione) non sia venuta meno l'efficacia del vincolo che astringe l'Istituto alla società di servizi, essendo previsto un periodo di "ultra attività" connesso alle attività di disistivaggio e riconsegna dei materiali depositati.

Per una migliore comprensione della delicata vicenda, occorre tenere presente che gli oneri a carico dell'Istituto verso il contraente consistono nella corresponsione di un canone annuo e oneri ulteriori legati alla conservazione, riordino e gestione di materiale eccedente la dimensione convenzionale di 100.000 quintali. Queste eccedenze, pari a circa 20.000 quintali nel 2011, si attestano alla scadenza del contratto su circa 90.000 quintali¹¹⁷.

Alla data del luglio 2017 (scadenza del contratto) la spesa sostenuta dall'Istituto per il servizio in parola ammonta a circa 136,272 ml, mentre l'attività di disistivaggio e riconsegna del materiale

¹¹⁶ Il Consiglio dell'Anac dispose, altresì, che la propria deliberazione fosse inviata anche alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma e alla Procura Regionale del Lazio della Corte dei conti.

¹¹⁷ Su questo andamento ha inciso, in modo considerevole, l'accorpamento di Inpdap e Enpals in Inps, che ha portato, nel 2014, a oltre 180.000 quintali complessivi il materiale cartaceo depositato presso i locali della società di servizi.

documentale - fissata in un limite quantitativo mensile dalle clausole contrattuali - è prevista dall'amministrazione, potersi concludere non prima del 2025 e comportare oneri per ulteriori 101 ml.

I profili di criticità sottolineati dall'Anac nella citata determinazione si aggravano, dunque, per gli effetti di un contratto che, non assistito dalla necessaria certezza in termini e durata, comporterà rilevanti ulteriori oneri che, ove a suo tempo tempestivamente considerati dall'amministrazione, avrebbero potuto condurre a scelte diverse con riguardo sia all'esercizio dei poteri di autotutela sia ad una più accorta politica di gestione del materiale archivistico.

In questo senso deve essere considerato come - soltanto nel 2017, in concomitanza con la scadenza del contratto - la stessa amministrazione, nel contesto come sopra delineato, abbia ravvisato l'esigenza di avviare con la società Delta Uno Spa una rinegoziazione in merito alle condizioni contrattuali che disciplinano l'attività di disistivaggio. Nella medesima direzione si è ritenuto, tra l'altro, che il prolungamento del rapporto contrattuale, fino almeno al 2025, obbligherebbe l'Istituto a gestire per l'intero periodo in questione la coesistenza di diverse localizzazioni per i propri archivi di deposito, con la conseguente maggiore incidenza dei costi fissi di impianto dei nuovi siti archivistici. La complessa vicenda in parola è stata oggetto di segnalazione da parte del magistrato delegato al controllo e dello stesso Collegio dei sindaci alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

Da ultimo è da porre in evidenza come all'avvocatura dell'Istituto, a tutela degli interessi dell'amministrazione, sia stato conferito mandato di agire giudizialmente nei confronti della società Delta - ove non si addivenga in tempi ristretti ad una revisione in via bonaria dei quantitativi e conseguentemente dei tempi di disistivaggio del materiale archiviato nel periodo di ultrattività - anche per l'annullamento della relativa clausola del capitolato contrattuale.

In stretta connessione con la vicenda testé descritta, si pongono gli interventi posti in essere dall'Istituto in esecuzione della strategia di internalizzazione definita, come sopra ricordato, sin dall'anno 2014. Al riguardo è da sottolineare come le relative procedure siano assoggettate dall'aprile del 2016, in esito al procedimento di vigilanza conclusosi con la citata determinazione dell'Anac n. 20 del 2015, ad una attività di costante monitoraggio da parte dei competenti uffici della medesima Autorità, che si sostanzia nell'inoltro, da parte dell'Istituto, di specifiche relazioni trimestrali, accompagnate da *report* di sintesi, da produrre sino al 31 dicembre 2017.

Quanto alle attività da porre in essere per la realizzazione del Polo unico archivistico di Lacchiarella - consistenti in tre distinte procedure di gara per l'affidamento dei lavori di bonifica, di adeguamento funzionale del sito e di allestimento dei servizi - la relativa tempistica ha subito

considerevoli ritardi, con un previsto slittamento al 31 dicembre 2019 (il termine originario era fissato a fine luglio 2017, in coerenza con la scadenza dei contratti di esternalizzazione dei relativi servizi) dell'operatività di almeno il cinquanta per cento delle superfici disponibili. Nel 2017, infatti, soltanto una delle procedure di gara, quella relativa alla copertura dei padiglioni, era in prossimità di giungere a definizione, con il conseguente posticipo delle fasi successive. Si è reso, pertanto, necessario procedere alla ricerca di ulteriori siti di proprietà dell'Istituto presso i quali effettuare le operazioni di disistivaggio del materiale conservato e gestito in *outsourcing*. Siti, questi, individuati in due capannoni ubicati nel comune di Roma e in Taranto, con una spesa di allestimento stimata, solo per quest'ultimo immobile, in circa 4,3 ml.

È da aggiungere al riguardo come, sulla fine del 2017, i presidenti dell'Inps e dell'Anac abbiano stipulato un nuovo protocollo di azione avente ad oggetto la verifica preventiva della procedura di rilievo comunitario per l'affidamento dei lavori tesi alla funzionalizzazione del Polo di Lacchiarella da destinare, come già detto, a sedi di archivio documentale¹¹⁸.

Un riferimento, infine, è da riservare all'applicazione da parte dell'Inps delle disposizioni recate dalla l. n. 208 del 2015 relative all'approvvigionamento di beni e servizi attraverso Consip. A questo riguardo è da ricordare come l'art. 1, c. 510 della legge finanziaria per il 2016 disponga che le pubbliche amministrazioni possano procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali.

Il successivo c. 516, dispone, inoltre, che le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, possano procedere ad approvvigionamenti di beni e servizi informatici e di connettività al di fuori delle modalità di acquisto tramite Consip spa ed altri soggetti aggregatori, esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero in casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa. Gli approvvigionamenti così effettuati è disposto siano comunicati all'Autorità nazionale anti-corruzione e all'AgId.

¹¹⁸ Il medesimo protocollo di azione prevede altresì i) l'obbligo per l'Inps di rendere motivazione dell'eventuale esercizio di poteri in deroga al Codice dei contratti mediante pubblicazione della motivazione stessa sul sito istituzionale e comunicazione all'Anac; ii) di inserire nella documentazione di gara e/o contrattuale la clausola risolutiva espressa nei termini e alle condizioni di cui all'art. 32 del d.l. n. 90/2014

Al riguardo l'Istituto ha rappresentato come, nel corso del 2016, sia stata autorizzata - e debitamente comunicata agli organismi competenti - una procedura negoziale ai sensi del c. 510 e tredici ai sensi del c. 516.

È da aggiungere come un'analisi riferita all'attività in materia contrattuale della Direzione centrale acquisti e appalti nel 2016, metta in evidenza come il ricorso alle convenzioni Consip, ovvero al mercato elettronico della pubblica amministrazione, abbia riguardato per il trentasette per cento i servizi informatici e di connettività e per il sessantatré per cento le autorizzazioni di spesa per l'acquisto di beni e servizi di natura non informatica.

Un pur breve riferimento è, infine, da riservare alle iniziative poste in essere dalla Direzione centrale acquisti ed appalti sul versante della razionalizzazione delle procedure di acquisizione di beni e servizi a livello sia centrale, sia territoriale. Intervento che intende muoversi secondo due principali linee direttrici, pur tra loro collegate. La prima è finalizzata alla implementazione delle procedure informatiche volte alla telematizzazione delle procedure di approvvigionamento, con la redazione di un "piano gare 2018/2019" e una migliore pianificazione economico-finanziaria. La seconda linea direttrice è intesa ad incentrare, quanto più possibile, le procedure di approvvigionamento sulla direzione centrale, attraverso la puntuale ricognizione dei fabbisogni delle strutture territoriali al fine di evitare eccessive parcellizzazioni negli acquisti. A questo obiettivo si affianca la realizzazione di un programma informatico di monitoraggio degli approvvigionamenti che, partendo dal "piano gare" dovrebbe consentire una rilevazione costante dello stato delle diverse procedure programmate.

Interventi, questi, cui la Corte non può non guardare con favore ove consentano una migliore programmazione delle attività in parola, quale presupposto indispensabile per limitare fenomeni più volte stigmatizzati quali quello delle c.d. proroghe tecniche e, più in generale, per assicurare il rigoroso rispetto delle disposizioni contenute nel codice degli appalti.

11.5 - La gestione di cassa

La gestione di cassa si attesta a fine esercizio su un valore negativo di 4,872 md, come esposto nella tabella 61.

Tabella 61 - Gestione di cassa.

(dati in milioni)

	2015	2016	Var. ass.	Var. %
Riscossioni correnti	319.828	322.205	2.377	0,7
Entrate contributive	208.415	214.003	5.588	2,7
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	107.434	104.165	- 3.269	- 3,0
Altre entrate	3.979	4.037	58	1,5
Riscossioni in conto capitale	29.896	13.406	- 16.490	-55,2
Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	8.402	8.875	472	5,6
Trasferimenti in conto capitale	3.511	5	- 3.506	-99,9
Accensione di prestiti	17.983	4.526	- 13.457	- 74,8
Partite di giro	62.057	62.300	243	0,4
Totale delle riscossioni	411.781	397.911	- 13.870	- 3,4
Pagamenti correnti	326.050	332.072	6.022	1,8
Funzionamento	2.345	2.376	31	1,3
Interventi diversi	323.395	329.396	6.001	1,9
- Pensioni	258.721	258.374	-347	-0,1
- Prestazioni temporanee economiche	48.623	48.858	236	0,5
- Altri interventi diversi	16.050	22.163	6.113	38,9
Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	310	300	- 10	-3,4
Pagamenti in conto capitale	11.040	8.608	- 2.431	-22,0
Investimenti	7.508	8.594	1.086	14,5
Oneri comuni	3.532	15	- 3.517	-99,6
Partite di giro	61.867	62.103	236	0,4
Totale dei pagamenti	398.957	402.783	3.826	1,0
Saldi				
Di parte corrente	- 6.223	- 9.867	- 3.644	58,6
In conto capitale	18.856	4.797	- 14.059	-74,6
Per partite di giro	190	197	7,4	3,9
Complessivo	12.824	- 4.872	- 17.696	-138

Fonte: Inps – relazione del direttore generale rendiconto 2016

A commento della tabella, è da rilevare come la gestione in parola registri un peggioramento in tutti i maggiori aggregati, con un saldo in conto capitale che arretra del 75 per cento, mentre la componente di parte corrente aumenta il saldo negativo del 59 per cento, peggiorando di 3,644 md (dai -6,223 md del 2015 a -9,867 md).

Nell'ambito di quest'ultima componente, le maggiori riscossioni da entrate contributive, pari a 5,588 md, non compensano i maggiori pagamenti per "altri interventi diversi" (+6,113 md) e il venir meno per 3,269 md di riscossioni da trasferimenti correnti dello Stato e degli altri enti pubblici, contribuendo allo sfavorevole andamento del saldo generale, negativo come già detto per quasi 4,872 md.

Il saldo negativo del 2016 è, tuttavia, determinato in maggior misura dal venir meno d'accensione di prestiti per 13,457 md. Prestiti che passano dai 17,983 md del 2015 ai 4,526 md nel 2016, questi ultimi riferibili per 3,993 md (17,569 md nel 2015) ad anticipazioni dello Stato per il finanziamento dei disavanzi delle gestioni previdenziali.

E' da aggiungere come nel 2016 le anticipazioni dello Stato non riescano a coprire il fabbisogno netto di cassa che, considerato al lordo dei trasferimenti dello Stato, si attesta su 8,865 md, mentre per la differenza, pari a -4,872 md va a diminuire le disponibilità di cassa a fine esercizio.

11.6 La situazione amministrativa.

La situazione amministrativa è esposta nella tabella 62, in raffronto con i dati del 2015.

Tabella 62 - Situazione amministrativa.

		<i>(dati in milioni)</i>	
		2015	2016
Fondo di cassa al 1° gennaio		25.435	38.259
Riscossioni dell'anno	In c/competenza	392.640	382.179
	In c/residui	19.141	15.733
		411.781	397.911
Pagamenti dell'anno	In c/competenza	390.867	392.671
	In c/residui	8.090	10.112
		-398.957	-402.783
Fondo di cassa al 31 dicembre		38.259	33.387
Residui attivi al 31 dicembre	In c/competenza	22.596	26.017
	In c/residui	124.232	130.277
		146.828	156.295
Residui passivi al 31 dicembre	In c/competenza	22.804	15.173
	In c/residui	125.491	138.057
		-148.295	-153.230
Avanzo di amministrazione		36.792	36.451

Fonte: Inps - rendiconto 2016

L'avanzo di amministrazione dopo essersi attestato nel 2011 su 60,3 md, ha mostrato negli anni successivi importi in continuo decremento; andamento accentuato dall'avvenuta incorporazione dell'Inpdap con un valore, a fine 2014, di 35,743 md. Nel 2015, l'avanzo di amministrazione torna a crescere sino a 36,792 md, per flettere leggermente nel 2016 (36,451 md) per effetto del peggioramento della cassa, dovuto ai fattori, di segno inverso del calo delle riscossioni (-13,87 md) e dell'aumento dei pagamenti (+3,826 md). Né, d'altro canto, il saldo positivo dei residui finali (+3,065 md) - da ricondurre all'incremento di quelli attivi (+9,467 md) - è da solo sufficiente ad influenzare positivamente il risultato finale dell'avanzo di amministrazione.

Al 31 dicembre 2015, i residui attivi eliminati con operazioni di riaccertamento ammontano a 0,818 md, di cui 0,187 md riconducibili ai crediti contributivi verso aziende e 0,548 md verso lavoratori autonomi. Queste eliminazioni conseguono alle verifiche su partite creditorie per le quali sono accertate situazioni di irrecuperabilità, connesse soprattutto a ritardata comunicazione

di cessazione di attività, erronea o duplicata registrazione, insussistenza del credito per sentenza passata in giudicato e insussistenza del credito per accoglimento dei ricorsi.

Dal lato della gestione economica l'eliminazione dei residui ha comportato una corrispondente insussistenza delle poste dell'attivo (crediti), compensata, quasi integralmente, dai prelievi di uguale importo dal fondo svalutazione crediti.

Per quanto riguarda i residui passivi, risultano eliminati 126 ml (367 ml al 31 dicembre 2015), di cui 115 ml relativi alle spese di funzionamento. Ciò in conseguenza di eliminazione degli impegni di spesa originari per sopravvenuta prescrizione o per insussistenza di partite debitorie.

I residui attivi finali lordi registrano, nel complesso, una crescita di 9,467 md, quadrupla rispetto a quella registrata nel 2015 (+2,573 md), attribuibile (anche nel 2016) quasi totalmente alle entrate correnti (+9,38 md) mentre stabili si mostrano i residui in conto capitale (+19 ml) e dei capitoli per partite di giro (+68 ml).

L'incremento della componente corrente dei residui è attribuibile alle entrate contributive e, in particolare "alle aziende Dm", (+2,047 md), agli esercenti attività commerciali (+2,171 md) ed agli artigiani (+1,156 md).

Tra i residui attivi finali, i residui da entrate per contributi rappresentano l'aggregato più rilevante la cui dinamica, relativa ai dieci anni antecedenti l'esercizio in riferimento, è rappresentata nella tabella 63.

Tabella 63 - Residui attivi finali aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti.

(dati in milioni)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	43.711	48.293	52.801	56.174	61.078	66.322	72.316	78.654	86.640	92.399	98.236
di cui											
Contributi per i lavoratori dipendenti dalle aziende tenute alla presentazione delle denunce- rendiconto	23.508	26.130	29.221	31.174	33.470	36.612	40.835	43.704	48.251	50.548	52.595
Contributi per gli operai agricoli dipendenti e per i mezzadri e coloni reinscritti nella AGO	3.782	3.934	4.045	3.727	3.791	3.887	4.188	4.222	4.304	4.402	4.533
Contributi dei CDMC	1.193	1.286	1.370	1.422	1.396	1.473	1.492	1.595	1.716	1.837	2.006
Contributi artigiani	5.707	6.547	7.420	8.252	9.063	9.953	10.196	11.251	12.405	13.499	14.655
Contributi esercenti attività commerciali	5.967	7.045	8.182	9.174	10.172	11.481	12.127	13.922	15.850	17.715	19.886
Contributi parasubordinati	-	-	-	130	1.202	961	1.140	1.482	1.614	1.730	1.847

Fonte Elaborazione dati rendiconti anni 2006-2016

Come mostra la medesima tabella 63, il valore totale dei residui attivi, al netto delle eliminazioni per riaccertamento, vede una progressione annuale stabile (intorno all'8 per cento), passando dai 43,711 md del 2006 ai 98,236 md del 2016. L'incidenza maggiore è data dai residui per contributi *i)* dei lavoratori dipendenti delle aziende tenute alla presentazione delle denunce Dm, per 52,595 md (che da soli rappresentano il 54 per cento del totale residui nel 2016 a fronte del 59 per cento nel 2015); *ii)* degli esercenti attività commerciali per 19,886 md (pari al 20 per cento; 19 per cento nel 2015); *iii)* degli artigiani per 14,655 md (pari al 15 per cento).

In termini di crescita percentuale, sono i residui degli esercenti attività commerciali a raggiungere tassi medi intorno al 12 per cento, cui seguono gli artigiani, i Cdcn e le aziende Dm, con percentuali inferiori. I parasubordinati non registrano alcun residuo fino a tutto il 2008, per raggiungere 1,202 md nel 2010 e 1,847 md nel 2016.

Per anno di insorgenza, la maggiore anzianità dei residui è relativa agli operai agricoli (per l'84 per cento antecedenti al 2011); per i Cdcn (per il 66 per cento antecedenti alla medesima data); per le aziende Dm (per circa il 62 per cento); per gli artigiani (per circa il 59 per cento).

Sempre sul fronte dei residui attivi, tutte le altre partite creditorie sono in aumento. Più in dettaglio, i residui attivi per contributi dello Stato a copertura degli oneri derivanti dall'esonero del versamento dei contributi previdenziali aumentano di 4,034 md (da 336 ml del 2015 a 4,37 md); quelli a copertura degli oneri derivanti dalle agevolazioni contributive di 1,127 md (da 1,839 md a 2,966 md) e i residui per apporto statale a favore della gestione separata per i trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato di 1 md. Unica eccezione è rappresentata dal decremento per 4,387 md dei residui per contributo dello Stato a copertura dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria (da 6,768 md del 2015 a 2,381 md).

I residui passivi finali registrano, come già accennato, una crescita meno consistente (+4,935 md) attribuibile - diversamente da quanto osservato con riguardo ai valori attivi - alla componente in conto capitale (+3,948 md) e in minor quota alla parte corrente (+792 ml) e alle partite di giro (+265 ml).

I residui passivi totali del 2016 si attestano nei loro valori finali su 153,23 md, di cui circa il 61 per cento (92,872 md) è rappresentato dal mancato rimborso delle anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni e il 21 per cento (32,155 md) da debiti per anticipazioni della Tesoreria centrale dello Stato. La restante percentuale è costituita da residui per il versamento di ritenute erariali (8,398 md, pari al 5,4 per cento) e (con percentuali sotto il 2 per cento) da residui relativi ai trattamenti per carichi familiari (3,41 md), per il versamento dei contributi per i

lavoratori agricoli riscossi per conto dell'Inail (2,537 md) e per oneri finanziari derivanti da cessioni crediti contributivi (2,381 md).

La tabella 64 indica l'andamento dei residui passivi per anticipazioni da parte dello Stato, quale posta più rilevante del totale dei residui passivi.

Tabella 64 - Residui finali anticipazioni da parte dello Stato.

(dati in milioni)

	2012	2013	2014	2015	2016
Anticipazioni effettuate dalla Tesoreria Centrale dello Stato ai sensi dell'art.16 della l. n. 370/74	35.655	35.655	35.655	32.155	32.155
Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali di cui all'art. 35, c 3 e 4 l. l. n. 448/98	35.241	52.245	71.310	88.879	92.872

Fonte: Elaborazione dati rendiconti anni 2012-2016

11.7 Il conto economico

Come già sottolineato nelle precedenti relazioni, il conto economico dell'Inps è nelle sue più rilevanti componenti contraddistinto da una forte rigidità, determinata prevalentemente da fattori esterni di fonte normativa, che si riflettono sui saldi intermedi e finali.

La tabella 65 evidenzia l'andamento della gestione economica del 2016 raffrontata con gli analoghi dati del 2015.

Tabella 65 - Conto economico.

(dati in milioni)

		Anno		Variazioni	
		2015	2016	Valori Assoluti	%
A	Valore della produzione				
A.01	Proventi e corrispettivi per la produzione delle prestazioni e/o servizi	205.326	205.803	477	0,2
	di cui aliquote contrib.ve a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	213.582	219.327	5.745	2,7
	di cui poste correttive e compensative	10.278	15.430	5.152	50,1
A.05	Altri ricavi	104.783	108.550	3.767	3,6
	di cui trasferimenti da parte dello Stato	103.773	107.374	3.601	3,5
	di cui trasferimenti da parte di altri Enti del settore pubblico	183	125	- 58	- 31,7
	di cui entrate non classificabili in altre voci	751	994	243	32,4
	Totale Valore della Produzione	310.109	314.352	4.243	1,4
B	Costo della produzione				
B.06	Costi per acquisto materie prime, sussidiarie, consumi e merci	305.808	303.778	- 2.030	- 0,7
B.06.A	Prestazioni istituzionali	303.203	305.332	2.129	0,7
	di cui spese per prestazioni	307.831	308.021	190	0,1
	di cui ratei passivi iniziali	6.373	4.718	-1.655	-26
B.06.B	Spese per acquisto beni di consumo e servizi	575	476	- 99	- 17,2
	di cui spese per l'acquisto di beni e servizi	604	572	- 32	- 5,3
	di cui poste correttive e compensative	33	100	67	n.s.
B.09	Costi per il personale	1.958	2.027	69	3,5
	di cui oneri per il personale in attività di servizio	1.720	1.699	-21	- 1,2
B.10	Ammortamenti e svalutazioni	13.426	6.543	- 6.883	- 51,3
B.10.A.B	Ammortamento immobilizzazioni immateriali e materiali	191	190	- 1	- 0,5
B.10.D	Svalutazione dei crediti compresi nell'attivo circolante	13.234	6.353	- 6.881	- 52
	di cui svalutazione crediti contributivi	13.090	6.220	- 6.870	- 52,5
B.12	Accantonamenti ai fondi per rischi	23	43	20	87
B.13	Accantonamenti ai fondi per oneri	-2.320	142	2.462	n.s.
B.14	Oneri diversi di gestione	5.552	6.613	1.061	19,1
	di cui trasferimenti passivi	4.613	5.601	988	21,4
	Totale Costi della Produzione	327.011	320.805	- 6.206	- 1,9
	Differenza tra valore e costi della produzione	-16.902	-6.453	10.449	62,6
C	Proventi ed oneri finanziari				
C.16	Altri proventi finanziari	517	354	- 163	- 31,5
	di cui redditi e proventi patrimoniali	500	339	- 161	- 32,2
C.17	Interessi passivi ed altri oneri finanziari	29	25	- 4	- 13,8
	Totale proventi ed oneri finanziari	488	329	- 159	- 32,6
D	Totale rettifiche di valore di attività finanziarie	6	-12	-18	n.s.
E	Proventi ed oneri straordinari				
E.20	Proventi straordinari	68	571	503	n.s.
E. 21	Oneri straordinari	0	496	496	n.s.
E.22	Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui	290	56	- 234	- 80,7
	di cui eliminazione dei residui passivi	288	55	- 233	- 80,9
E.23	Sopravvenienze passive ed insussistenze dell'attivo derivanti dalla gestione dei residui	42	30	- 12	- 28,6
	di cui prelievo dal Fondo svalutazione crediti contributivi	741	720	- 21	- 2,8
	di cui eliminazione residui attivi	866	806	- 60	- 6,9
	Totale proventi ed oneri straordinari	316	101	- 215	- 68
	Risultato prima delle imposte	- 16.092	- 6.035	10.057	62,5
F	Imposte dell'esercizio	205	185	- 20	- 9,8
	Risultato di esercizio	- 16.297	- 6.220	10.077	61,8
	Totale assegnazioni e prelievi da riserve legali	- 2.952	-3.018	66	2,2
	Disavanzo economico	- 19.249	- 9.237	10.012	52

Fonte: Elaborazione rendiconto anno 2016. I dati esposti in tabella sono comprensivi dei ratei e risconti di esercizio

I saldi economici dell'Istituto, dopo aver registrato un deciso peggioramento nel 2012, effetto dell'incorporazione di Inpdap e raggiunto i -16,297 md nel 2015, migliorano di 10,1 md, con un risultato economico nel 2016 che si attesta su -6,22 md. Con l'assegnazione a riserva legale per un importo di 3,018 md, l'esercizio in esame chiude con un disavanzo economico di 9,237 md (10,012 md sul 2015).

Nel quadro di riclassificazione dei risultati economici, il valore aggiunto (-100,005 md) e il margine operativo lordo (-102,031 md) mostrano solo una lieve flessione sui dati del 2015, mentre il risultato operativo migliora di oltre 10 md, passando da -16,902 a -6,452 md.

Quest'ultimo andamento è prevalentemente da riferire al forte ridimensionamento dell'accantonamento al fondo svalutazione crediti che, con un importo di 6,22 md, dimezza il valore di quello del 2015, pari a 13,09 md. Vi contribuiscono, altresì, per 3,601 md i maggiori ricavi per trasferimenti da parte dello Stato (in valore assoluto da 103,773 md del 2015 a 107,374 md) e per 2,462 md il saldo tra assegnazioni e prelievi da riserve tecniche per la copertura di oneri futuri (da -2,319 md a 0,143 md).

Incremento dei ricavi, questi ultimi, che riescono a compensare gli aumenti delle componenti negative della gestione. Le prestazioni istituzionali, aggregato più consistente dei costi, crescono, infatti solo di 0,19 md (da 307,831 md del 2015 a 308,021 md) e i trasferimenti passivi di 0,988 md (da 4,613 md a 5,601 md).

La gestione ex Inpdap, che nell'ultimo triennio aveva visto risultati economici sostanzialmente stabili, nel 2016 peggiora il relativo saldo (da -4,428 md a -7,181 md) che si colloca sui valori dell'esercizio 2012.

Sono, invece, da ricondurre al settore privato gli effetti positivi sui saldi economici di cui appena sopra si è detto, nella considerazione che le poste accantonate al fondo di svalutazione crediti (che hanno visto nel 2016, come già detto, un forte ridimensionamento) sono esclusivamente riconducibili al comparto del lavoro privato. Un'analisi di maggior dettaglio di quest'ultimo fenomeno è esposta nel capitolo sei di questa relazione, cui si fa pertanto rinvio.

Sempre con riguardo al settore del lavoro privato di un qualche rilievo è l'incidenza della gestione del "fondo di Tesoreria" per l'erogazione dei trattamenti di fine rapporto che "pesa" per circa 6 md sull'aggregato delle entrate contributive.

In linea generale è, poi, da evidenziare la sostanziale uguaglianza tra reddito operativo e reddito netto, significativa della scarsa incidenza delle componenti finanziarie e straordinarie.

Componenti, queste ultime (al netto delle imposte), che registrano un saldo, sempre positivo, di 0,43 md, ma in peggioramento per 374 ml sul 2015. Andamento, questo, da ricondurre quanto a 496 ml al risultato negativo dell'operazione di cartolarizzazione Scip2.

11.8 Lo stato patrimoniale

L'andamento delle voci che compongono lo stato patrimoniale, poste a raffronto con i dati del 2015, sono esposte nella tabella 66.

Tabella 66 - Stato patrimoniale.

(dati in milioni)

	Consistenza al 31/12/2015	Consistenza al 31/12/2016	Variazioni	
			Assolute	%
Immobilizzazioni				
Immobilizzazioni immateriali	168	157	- 11	- 7
Immobilizzazioni materiali	2.995	2.938	- 57	- 2
Immobilizzazioni finanziarie	12.826	11.981	- 845	- 7
Totale immobilizzazioni	15.989	15.077	- 913	- 6
Attivo Circolante				
Rimanenze	275	285	10	4
Residui attivi meno Fondo svalutazione crediti	89.633	93.754	4.121	5
Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni	225	225	0	0
Disponibilità liquide	38.259	33.387	- 4.872	- 13
Totale attivo circolante	128.392	127.651	- 741	- 1
Ratei e Risconti				
Ratei attivi	25.883	26.556	672	3
Totale ratei e risconti	25.883	26.556	672	3
Totale Attività	170.265	169.284	- 981	- 1
Patrimonio Netto				
Riserve obbligatorie e derivanti da legge	64.090	67.107	3.017	5
Contributo per ripiano disavanzi	25.198	25.198	0	0
Riserva fondo solidarietà residuale	426	854	428	100
Avanzi (disavanzi) economici portati a nuovo	- 64.595	- 83.844	- 19.249	-30
Avanzo (disavanzo) economico d'esercizio	- 19.249	- 9.237	10.012	52
Totale Patrimonio Netto	5.870	78	- 5.792	- 99
Fondi per rischi ed oneri				
Fondo per imposte	11	11	0	0
Fondi per rischi ed oneri	7.909	7.136	- 772	- 10
Totale fondi per rischi ed oneri	7.920	7.148	- 772	- 10
Fondo trattamento di fine rapporto	1.906	1.893	- 12	- 1
Residui passivi				
Debiti	149.473	154.926	5.453	4
Totale residui passivi	149.473	154.926	5.453	4
Ratei e Risconti				
Ratei passivi	4.718	4.847	129	3
Risconti passivi	8	8	0	0
Riserve tecniche	372	383	11	3
Totale Ratei e Risconti	5.097	5.239	141	3
Totale Passività	170.265	169.284	- 981	- 1

Fonte: Elaborazione dati rendiconto 2016

Anche nel 2016 l'assetto patrimoniale - pur considerando l'impatto sui valori delle immobilizzazioni materiali e finanziarie, effetto dell'incorporazione di Inpdap ed Enpals -

continua ad essere caratterizzato dalla forte polarizzazione delle poste dell'attivo e del passivo intorno a crediti e debiti.

In particolare, prosegue l'andamento in incremento dell'importo complessivo dei debiti in una percentuale del 3,6 (+ 11 per cento nel 2015 sul precedente esercizio), mentre i crediti invertono la tendenza del 2015 (- 9,8 per cento), con un aumento del 6,4 per cento.

Nei loro valori assoluti le poste creditorie, al netto dei fondi di svalutazione, si attestano su 93,754 md, importo pari al 55 per cento del totale dell'attivo, mentre i debiti raggiungono i 154,926 md, pari al 92 per cento del totale delle passività.

Dal lato dell'attivo le immobilizzazioni si movimentano in diminuzioni per meno di 1 md. Quanto alle poste dell'attivo circolante, le disponibilità liquide si attestano su 33,387 md, con una diminuzione sul 2015 del 13 per cento, pari, nel suo valore assoluto, a 4,872 md.

Questa diminuzione corrisponde ad un fabbisogno di cassa pari a 8,865 md, generato dal disavanzo delle gestioni previdenziali pubblica e privata - pur dopo i trasferimenti a titolo definitivo erogati dallo Stato alla Gias per la copertura di legge di taluni oneri previdenziali e assistenziali (104,124 md) - detratte le anticipazioni erogate dallo Stato per 3,993 md.

I trasferimenti da parte dello Stato generano crediti per un importo complessivo di 41,915 md, cui si aggiungono crediti verso altri enti del settore pubblico per 5,168 md (quasi interamente da riferire a copertura dei disavanzi della gestione ad esaurimento del fondo relativo al personale dei soppressi enti mutualistici).

Le poste del passivo continuano ad essere caratterizzate dall'ingente debito verso lo Stato ed altri soggetti pubblici, che sfiora nel 2016 i 137 md, di cui 92,872 md per anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali e 32,155 md per anticipazioni di tesoreria (importo, quest'ultimo, rimasto invariato negli ultimi anni).

In ordine ai fondi rischi ed oneri, è da sottolineare come la nota di assestamento al preventivo 2017 preveda l'istituzione, in adesione anche a specifiche osservazioni del Collegio dei sindaci, di un fondo per il contenzioso, cui far confluire specifici accantonamenti a fronte del rischio di soccombenza nei giudizi instaurati, quantificato in un importo di 60 ml¹¹⁹.

Il patrimonio netto, si attesta nel 2016, su valori prossimi allo zero (78 ml), con un decremento sul 2015 di 5,792 md, inferiore al disavanzo economico di esercizio (9,237 md), in ragione dell'accantonamento a riserva a favore di fondi e gestioni amministrative, per un importo pari a 3,018 md, sia dell'accantonamento per 428 ml a favore del fondo di solidarietà residuale.

¹¹⁹ L'assegnazione al fondo rischi per il contenzioso è limitata alle sole spese di funzionamento, nella considerazione che le perdite afferenti alle altre categorie trovano copertura nelle disposizioni di legge che disciplinano l'attività di erogazione delle prestazioni istituzionali (fondi di svalutazione per crediti contributivi e per crediti per prestazioni da recuperare).

I dati così esposti delineano una situazione patrimoniale in continuo peggioramento, come confermato dalla prima nota di variazione al bilancio di previsione 2017, dove il patrimonio netto dell'Inps è previsto attestarsi in territorio negativo.

La movimentazione del patrimonio netto nel 2016 evidenzia, dunque, il peso di risultati economici negativi, fortemente condizionati dalla svalutazione di crediti ad alto rischio di realizzabilità, il cui importo pur se dimezzato rispetto al 2015, continua ad essere consistente (6,22 md).

In definitiva, la situazione patrimoniale dell'Istituto nel 2016 presenta profili strutturalmente analoghi a quelli degli esercizi più recenti, con poste dell'attivo (crediti verso lo Stato e liquidità) ampiamente insufficienti a bilanciare il debito verso lo Stato costituito da trasferimenti per anticipazioni la cui natura è stata già nelle "considerazioni generali" posta in debito rilievo.

D'altro canto i crediti di natura contributiva (pari nel 2016 a 37,732 md) scontano i rischi connessi alla loro effettiva realizzabilità, come reso evidente dall'incremento del relativo fondo di svalutazione che raggiunge nell'esercizio in esame i 60,503 md.

Effetti risolutivi quanto ad una "sistemazione", peraltro transitoria, dei rapporti finanziari tra lo Stato e l'Inps sono, comunque, da ricondurre all'art. 1, c. 178, della legge di Bilancio per il 2018, che - in linea con quanto auspicato dalla Corte dei conti - perviene ad una regolazione delle partite creditorie e debitorie tra i due enti, con la compensazione dei cennati crediti e debiti per un importo di 29,423 md e al riconoscimento della natura di "trasferimento" dei debiti residui sino ad un importo complessivo di 88,878 md. Si tratta, dunque, di un intervento di particolare rilievo - privo di impatti sul debito pubblico - ed in grado di ricondurre il bilancio dell'Istituto ad una situazione tale da esprimere un patrimonio netto ampiamente positivo.

Resta, in ogni caso, ad avviso della Corte conti la necessità che il legislatore valuti - in una visione che vada oltre un'ottica emergenziale di mero aggiustamento a posteriori di situazioni contabili - un diverso meccanismo di finanziamento delle prestazioni previdenziali dovute per legge dall'Inps, che "superi" la nozione di anticipazione - e, quindi, il formarsi di un debito - assicurando all'Istituto, attraverso un'idonea programmazione delle risorse le disponibilità finanziarie necessarie a far fronte al pagamento delle prestazioni a legislazione vigente.

E', comunque, da osservare come l'obiettivo di assicurare un'adeguata capitalizzazione dell'Istituto e la stessa copertura delle riserve obbligatorie attraverso il ripiano dei debiti verso lo Stato, deve essere accompagnato dal rafforzamento delle attività di riscossione dei crediti cui vanno affiancate azioni volte all'accertamento dell'effettività degli stessi attraverso un'azione che ridetermini la reale esigibilità dei crediti previdenziali iscritti nell'attivo dello stato

patrimoniale e nello stesso fondo di svalutazione, il cui importo supera le uguali poste non svalutate.

11.8.1 Le immobilizzazioni finanziarie

Tra le immobilizzazioni, quelle finanziarie rappresentano, anche nel 2016, l'aggregato più rilevante, pari al 79 per cento dell'intera categoria. Dopo aver raggiunto un valore di 16,8 md nel 2012 - in conseguenza della incorporazione degli enti previdenziali pubblici - le immobilizzazioni in parola si attestano su 11,981 md, (7 per cento del totale dell'attivo), con una leggera flessione rispetto al 2015 (-845 ml).

Le singole componenti sono rappresentate da partecipazioni azionarie per 123 ml, da altri titoli per 1,254 md, da crediti a lunga scadenza per 9,407 md, da crediti finanziari diversi per 1,197 md. Quanto ai crediti a lunga scadenza, i valori di maggior rilevanza sono costituiti, come nel precedente esercizio, dai mutui (4,018 md) e dai prestiti (2,613 md) concessi agli iscritti della gestione crediti ex Inpdap, e dai mutui ipotecari al personale ex art. 59 del d.p.r. 16 ottobre 1979, n. 509 (1,037 md).

La componente mobiliare pari a 1,377 md (tabella 67), è costituita dalle partecipazioni e dagli altri titoli nei valori sopra esposti. Questi comprendono gli investimenti in fondi immobiliari per 1,067 md; in partecipazioni per 123 ml; in titoli di Stato e assimilati per 82 ml; in strumenti finanziari per 71 ml; in impieghi in titoli diversi per 34 ml.

Tabella 67 - Gestione mobiliare complessiva.

(dati in migliaia di euro)

		Consistenza al 31 dicembre		Variazione
		2015	2016	
A	Partecipazioni (A1+A2)	129.631	122.871	-6.760
A1	Totale titoli azionari	126.865	120.105	-6.760
	- gestione privata	107.003	100.243	-6.760
	- gestione privata ex IPOST	175	175	0
	- gestione ex Inpdap	1.740	1.740	0
	- gestione ex Enpals	17.947	17.947	0
A2	Impieghi mobiliari da perfezionare-gestione privata	2.766	2.766	0
B	Altri titoli (B1+B2+B3+B4+B5)	1.305.901	1.253.653	-52.248
B1	Totale titoli di Stato	117.445	81.834	-35.611
	- gestione privata Inps	2.401	2.401	0
	- gestione privata ex Ipost	16.000	16.000	0
	- gestione ex Inpdap	30.623	0	-30.623
	- gestione ex Enpals	68.421	63.433	-4.988
B2	Strumenti finanziari-gestione privata	70.682	70.682	0
B3	Impieghi in titoli diversi da perfezionare-gestione ex Enpals	25.716	25.716	0
B4	Impieghi in titoli diversi da perfezionare-gestione privata ex Ipost	24.355	8.000	-16.355
B5	Fondi immobiliari totale	1.067.702	1.067.420	-282
	- gestione ex Inpdap	805.804	805.522	-282
	- gestione ex Enpals	261.898	261.898	0
	Totale Inps (A + B)	1.435.531	1.376.524	-59.007

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2016.

Per una valutazione omogenea, l'assetto mobiliare è suddiviso nelle tre gestioni interessate: privata, pubblica ed ex Enpals.

- Gestione privata

La consistenza della gestione mobiliare riferita all'Inps si attesta nel 2016 su 425 ml (tabella 68), con investimenti in titoli di Stato per 2 ml, in azioni di società non quotate (Equitalia, Sispi, Igei) per 75 ml e quotate (Intesa San Paolo, Beni Stabili, Unicredit, Parmalat) per 25 ml, nella partecipazione istituzionale in Banca d'Italia per 225 ml, in strumenti finanziari per 71 ml, in buoni fruttiferi postali e polizze assicurative "Poste vita" per 24 ml e in impieghi mobiliari da perfezionare per 3 ml.

Tabella 68 - Gestione mobiliare Inps.

			Valore di bilancio al 31/12/2015	Valore di bilancio al 31/12/2016	Variazioni su valore
1		Titoli di Stato	2.401.059	2.401.059	0
2		Azioni			
	A	società non quotate			
		Equitalia	73.500.000	73.500.000	0
		Sispi	500.000	500.000	0
		Igei	1.185.216	1.185.216	0
	b	società quotate			
		Intesa San Paolo	31.734.465	24.972.393	- 6.762.072
		Beni Stabili	258.159	258.159	0
		Unicredit	55	63,84	+ 8,72
		Parmalat	0	2.540	+ 2.540
3		Partecipazione Banca d'Italia	225.000.000	225.000.000	0
4		Strumenti finanziari	70.682.500	70.682.500	0
5		Buoni fruttiferi postali e polizze ass.	40.350.834	24.000.000	- 16.354.834
6		Impieghi mobiliari da perfezionare (*)	2.765.627	2.765.627	0
		Totale	448.396.831	425.282.473	-23.114.358

(*) L'importo è riferito alle somme impegnate e non richiamate, a titolo di futuro aumento di capitale della Società Igei.

Fonte Elaborazione relazione direttore generale rendiconto 2016

La flessione nei valori totali degli impieghi, che si registra tra il 2015 e il 2016, pari a 23,114 ml, è per la quasi totalità riconducibile alle partecipazioni azionarie di Intesa San Paolo per 6,762 ml e ai buoni fruttiferi postali e polizze assicurative per 16,355 ml.

Non sono, invece, intervenute, nel 2016, variazioni nella partecipazione societaria in Equitalia spa, detenuta per il 49 per cento dall'Istituto e per il 51 per cento dall'Agenzia delle Entrate, né sono stati distribuiti dividendi.

A questo riguardo, è da sottolineare come, per effetto di quanto previsto dal d.l. n. 193/2016, allo scioglimento (dal 1° luglio 2017) del Gruppo Equitalia ha corrisposto l'acquisto al valore nominale, da parte dell'Agenzia delle Entrate delle azioni relative alla partecipazione di minoranza detenuta dall'Istituto, con la stipula dell'atto di cessione della partecipazione di minoranza per un controvalore di 73,500 ml.

L'Istituto detiene l'intero capitale sociale di Sispi - Italia previdenza spa (500.000 azioni, per un valore nominale di 500.000 euro). In base all'oggetto sociale, la società svolge attività di fornitura di prodotti e servizi amministrativo-contabili per il mercato dell'area della previdenza in genere, e in particolare per l'erogazione dei contributi e l'erogazione delle prestazioni dei fondi di previdenza complementare e integrativa.

Come già precisato in altra parte di questa relazione, Sispi, costituita nel 2001, ha assunto formalmente dal luglio del 2017 la qualificazione di società *in house* dell'Inps¹²⁰, con una principale attività (in termini di fatturato intorno il 67 per cento del totale), consistente nel servizio di liquidazione delle prestazioni afferenti alla “gestione commissariale fondo buonuscita” a favore dei dipendenti di Poste spa, nel periodo antecedente alla trasformazione dell'amministrazione postale in società per azioni.

Per conto dell'Inps la società svolge, altresì, dal 2009 attività di *service* amministrativo nei confronti del fondo di previdenza complementare Fondinps, che consiste nella gestione dell'intero flusso informativo, dalla fase del versamento dei contributi, fino alla fase delle prestazioni. Con determinazione del giugno 2017, il presidente dell'Inps ha approvato la nuova convenzione di servizi, con durata quadriennale tra l'Istituto, Fondinps e Sispi, all'interno delle cui disposizioni hanno trovato composizione, in via transattiva, voci di debito vantate da quest'ultima società nei confronti del fondo di previdenza complementare per attività svolte sino alla fine del 2016.

E', comunque, da rimarcare come l'attività in questo ultimo settore di Sispi spa trovi stretta connessione con i profili di criticità che continuano a contraddistinguere Fondinps. Criticità di cui si è detto nel paragrafo 10.13, cui si fa pertanto rinvio.

L'Inps possiede, 7.650 azioni - pari al 51 per cento del capitale sociale - di Igei spa, per un valore nominale di 3,95 ml. La società, in liquidazione dal 1996, gestisce in atto il patrimonio immobiliare dell'Istituto che residua dalle operazioni di cartolarizzazione Scip 1 e Scip 2, oltre ai beni immobili di altri enti soppressi (Sportass e Ipost).

L'assemblea dei soci di Igei, nell'aprile del 2017, ha deliberato un ulteriore proroga dello stato di liquidazione al 30 aprile 2018. Il bilancio 2016 Igei si è chiuso con un utile netto di 251.292 euro (9.823 nel 2015) totalmente patrimonializzati. A questo riguardo è da rilevare come il recupero di redditività della società, a fronte di un andamento stabile dei ricavi da vendite e prestazioni, sia da riferire a voci diverse, quali sopravvenienze attive e recupero spese legali a fronte di costi della produzione che si mantengono su livelli significativi.

Come mostra la tabella 68, le variazioni negative del patrimonio mobiliare della gestione privata sono da ricondurre al valore delle azioni Intesa San Paolo per un valore iscritto in bilancio di 24,972 ml (31,734 ml nel 2015), a fronte di 10.276.705 azioni possedute dall'Inps e al valore delle polizze Poste Vita, che a seguito della scadenza di una polizza nel gennaio 2016 per 16,355 ml, riducono il valore iscritto in bilancio a 8 ml.

¹²⁰ Nell'Assemblea del 31 luglio 2017 è stata deliberata la modifica dello statuto sociale al fine di apportare gli adeguamenti in termini di *governance*, in ragione di quanto previsto dal d.lgs. n. 175/2016.

Per quanto riguarda gli strumenti finanziari emessi dalla partecipata Equitalia spa, si rammenta come lo statuto della società preveda che i soci (Inps ed Agenzia delle entrate) acquistino in comproprietà, contestualmente e concordemente, gli strumenti finanziari per i quali venga esercitata l'opzione di vendita da parte dei proprietari, cioè degli ex concessionari della riscossione cui la legge prevede la corresponsione di strumenti finanziari, in luogo delle proprie azioni (art. 3, c. 7-ter d.l. n. 203/2005). La quota di competenza dell'Istituto è pari ai valori di bilancio, nel 2016, a 70,682 ml ed il numero complessivo degli strumenti detenuti è di 2.285.

- **Gestione pubblica**

In conseguenza della soppressione dell'Inpdap, l'Istituto è subentrato nella titolarità dell'intero patrimonio mobiliare della gestione pubblica, costituito nella partecipazione azionaria in Ideafimit Sgr spa, nelle quote di fondi immobiliari chiusi costituiti con apporti di immobili (Fondi Alpha, Beta e Senior), ovvero con conferimento di liquidità (Fondo Aristotele) e in titoli di Stato. Al netto di questi ultimi, che sono venuti a scadenza il 1 luglio 2016, si riportano nella tabella 69 i dati riassuntivi delle partecipazioni detenute.

Tabella 69 - Gestione mobiliare ex Inpdap.

	Valore di bilancio al 31.12.2015	Valore di bilancio al 31.12.2016	Variazioni su valore
Azioni IdeAFimit Sgr	1.712.416	1.712.416	0
Azioni DIEP	27.305	27.305	0
Fondi immobiliari chiusi			
Quote Fondo Immobiliare ALPHA	78.222.500	75.187.467	- 3.035.033
Quote Fondo Immobiliare BETA	6.366.767	6.084.874	- 281.893
Quote Fondo Immobiliare SENIOR	94.250.000	94.250.000	0
Quote Fondo Immobiliare ARISTOTELE	630.000.000	630.000.000	0

Fonte Elaborazione relazione direttore generale rendiconto 2016

L'Inpdap è stato tra i soci fondatori di Fondi Immobiliari Italiani (Fimit) Sgr spa, società costituita nel 1993, con la sottoscrizione di n. 42.000 azioni pari a 2,2 ml. Partecipazione che nel 2007 si riduce di 8.843 azioni per la cessione dell'8,19 per cento del capitale sociale ad Enpals.

Nel 2011, a seguito dell'operazione di fusione con la Sgr First Atlantic Real Estate (Fare), la Fimit Sgr assume la denominazione di Ideafimit Sgr. L'attuale assetto azionario vede una partecipazione di Inps del 29,67 per cento, pari alla quota Inpdap (33.157 azioni) ed Enpals

(20.511 azioni). Nel 2017 l'assemblea degli azionisti ha deliberato la distribuzione di un dividendo unitario pari a 40 euro, con un ricavo, per la sola gestione, pubblica pari a 994.710 euro.

L'Inpdap aveva partecipato con Fimit Sgr spa, alla costituzione dei Fondi immobiliari chiusi ad apporto pubblico Alpha e Beta, con il conferimento di proprie unità immobiliari e conseguente assegnazione delle quote emesse.

Fondo Alpha, istituito nel 2001, è stato il primo fondo immobiliare ad apporto pubblico istituito in Italia e quotato in Borsa italiana. Per ottimizzare la scelta del periodo di dismissione che eviti fasi economiche tendenzialmente negative, la durata del Fondo è stata prorogata per ulteriori 15 anni, con scadenza entro il 27 giugno 2030, ferma restando la facoltà da parte della Sgr di anticiparne la liquidazione. L'Inps possiede 31.289 quote del Fondo, pari al 30 per cento del totale. Il valore unitario delle quote è determinato a fine 2016 in 3.100 euro. Nel corso del 2016 il fondo non ha distribuito rimborsi parziali pro-quota, né proventi.

Del Fondo Beta, istituito nel 2004, l'Istituto detiene 26.847 quote, pari al 10 per cento del totale. Ideafimit Sgr nel dicembre 2014 ha deliberato di prorogare in via straordinaria il fondo sino al 31 dicembre 2017 per completarne lo smobilizzo. Nel 2016 la società ha distribuito rimborsi parziali *pro-quota* solo per 281.893 euro, rispetto ai 4,631 ml del 2015. Al 30 giugno 2017 il portafoglio residuo è di cinque immobili, oltre ad alcuni investimenti di natura sempre immobiliare.

Gestito sempre da Ideafimit è il Fondo Senior, di cui l'Istituto possiede il 69 per cento del capitale pari a 377 quote per un valore unitario al 31 dicembre 2016 di 210.082 euro, a fronte di un valore iscritto in bilancio per 94,250 ml.

Il Fondo Aristotele, infine, è un fondo chiuso immobiliare costituito con apporto di liquidità, di cui l'Istituto possiede 2.520 quote. Il valore unitario delle stesse al 31 dicembre 2016 è pari a 257.383 euro per un totale iscritto in bilancio di 630 ml. Nel 2015 è stato erogato un provento unitario di 4.942 euro per ciascuna quota, con un ricavo, al netto delle imposte, che ammonta per l'Inps a 9,216 ml.

- Gestioni lavoratori dello spettacolo

Il patrimonio riconducibile all'ex Enpals, oggetto di significative dismissioni negli anni successivi all'incorporazione, è costituito a fine 2016 dalle partecipazioni in Ideafimit Sgr, nel fondo immobiliare Gamma gestito dalla medesima Sgr, da gestioni di portafoglio investite in valori mobiliari affidate a gestori esterni e da titoli di Stato per 63,4 ml.

La quota di partecipazione ex Enpals al capitale sociale di Ideafimit è dell'11,34 per cento, in corrispondenza di 20.511 azioni possedute. Nel richiamare quanto detto con riguardo alla gestione

pubblica, il dividendo di 30 euro deliberato nel 2016 dall'Assemblea degli azionisti ha generato alla gestione in parola proventi per 615.330 euro.

Per quanto riguarda il fondo Gamma - istituito nel 2004 con una durata di 15 anni, fatta salva la facoltà per la sgr di proroga per un periodo massimo di due anni - l'Enpals deteneva, al momento dell'incorporazione, n. 10.206 quote pari al 99,6 per cento del totale. Il fondo è iscritto nel bilancio dell'Inps per 262 ml. Alla data del 31 dicembre 2016 il valore unitario delle quote è pari a 25.566 euro.

In sostanziale coerenza con quanto già previsto nei Piani triennali degli investimenti e disinvestimenti (di cui più in dettaglio si dice nel prosieguo), il presidente dell'Inps con la determinazione n. 148 del 26 settembre 2017 ha provveduto alla ricognizione delle partecipazioni societarie detenute dall'ente, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Quest'ultimo provvedimento - adottato nei termini indicati dall'articolo appena citato e debitamente trasmesso alla Corte dei conti - dispone i) il mantenimento della partecipazione nella società *in house* Sispi-Italia previdenza, alla luce della coerenza delle attività svolte dalla società medesima con il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Istituto; ii) la conferma dello stato di liquidazione della controllata Igei spa, individuando soluzioni alternative per la gestione amministrativa tecnica e di supporto alla valorizzazione del patrimonio immobiliare da reddito in atto affidato alla società; iii) il mantenimento in portafoglio, con orizzonte temporale da definire, della partecipazione in Idea Fimit sgr, valutando, comunque, eventuali manifestazioni di interesse all'acquisto, nel rispetto delle modalità previste nei patti parasociali in essere con gli altri soci; iv) l'alienazione delle restanti partecipazioni azionarie (di entità marginale) detenute da Inps nelle società quotate Intesa San Paolo, Beni Stabili Ssiq, Unicredit e Parmalat¹²¹.

In linea con quanto osservato nelle relazioni relative ai trascorsi esercizi, va rilevato - sotto il profilo della opportunità e di azioni intese ad una efficiente gestione del patrimonio mobiliare - come ad uno stato di liquidazione di Igei spa, che si prolunga da oltre vent'anni, debba corrispondere, in tempi contenuti, l'effettiva ricerca delle prospettate soluzioni alternative di gestione del patrimonio immobiliare (peraltro, in via di dismissione) e al definitivo scioglimento della società.

¹²¹ Quanto alla partecipazione azionaria istituzionale in Banca d'Italia, il Piano investimenti e disinvestimenti del giugno 2017 ne prevede il mantenimento nel portafoglio dell'Istituto.

Per quanto, infine, riguarda Sispi spa, di cui è stato definito il carattere di società *in house*, soggetta, quindi, a controllo analogo da parte di Inps, ne potrà essere nel futuro valutata - anche al di là della sussistenza dei presupposti di legge che ne consentono la permanenza nell'assetto ordinamentale - la necessità di una effettiva permanenza, qualora sussistessero le condizioni, anche in termini di disponibilità di risorse umane da parte della controllante, per "reinternalizzare" l'attività di gestione del Fondo buonuscite Poste che rappresenta quasi il 70 per cento del fatturato della società. Opportunità che potrà tanto più essere ponderata alla luce della intervenuta soppressione di Fondinps, con il conseguente venire meno della relativa commessa.

11.8.2 Le immobilizzazioni materiali

Le immobilizzazioni materiali alla data del 31 dicembre 2016, iscritte in bilancio per un valore di 2,938 md, ammontano, al lordo dei fondi di ammortamento, a 5,855 md e sono rappresentate da terreni e fabbricati per 3,217 md, da impianti e macchinari per 2,275 md, da immobilizzazioni in corso per 228 ml e da altri beni per 134 ml.

I terreni e fabbricati comprendono immobili da reddito per 2,544 md, immobili strumentali per 0,59 md e strutture sociali (convitti, case di riposo e strutture simili) per 83 ml.

L'entità complessiva del patrimonio immobiliare da reddito dell'Inps è caratterizzato da una rilevante dimensione quantitativa e da una forte eterogeneità, quale risultato della confluenza dei portafogli immobiliari di enti soppressi e, soprattutto, della chiusura delle operazioni di cartolarizzazione Scip 1 e Scip 2.

Gli immobili da reddito, costituiti da circa 30.000 unità - di cui 25.000 residue delle operazioni di cartolarizzazione - sono per circa l'89 per cento da ricondurre al patrimonio dei soppressi Inpdap e Inpdai, in termini di consistenza e con riguardo al relativo valore.

Si tratta di un patrimonio, quanto a destinazione funzionale, costituito per il 36 per cento da unità immobiliari a destinazione abitativa (48 per cento del valore totale); per il 17 per cento con destinazione uffici, commerciale e logistica (38 per cento del valore); per il 44 per cento da unità secondarie o minori, quali box/posti auto o cantine (10 per cento del valore). Il residuo 3 per cento del patrimonio (4 per cento del valore) si compone di proprietà con destinazioni diverse, quali ex colonie, strutture ricettive, edifici scolastici e terreni.

Quanto alle modalità tecnico amministrative di gestione del patrimonio da reddito, quello originario dell'Istituto e quello derivante dalla soppressione degli enti Scau, Sportass e Ipost (per un valore di circa 214 ml) è ancora gestito dalla società Igei spa (partecipata al 51 per cento da

Inps), ancorché posta in liquidazione dal dicembre del 1996. La parte di patrimonio Inps, di provenienza ex Inpdai, per un valore di bilancio pari a 1,143 md, è gestita dalla Romeo Gestioni, società risultata definitivamente aggiudicataria della gara indetta dall'Istituto nel marzo 2011, mentre quello di provenienza ex Inpdap ed Enpals è gestita direttamente dall'Istituto a livello regionale (per un valore di 1,186 md.).

La tabella 70 espone la situazione degli immobili da reddito a fine 2016. E' d'uopo considerare come la voce "Senza titolo" comprenda esclusivamente le unità occupate senza alcun titolo giuridico.

Tabella 70 - Immobili da reddito: destinazione d'uso.

Destinazione d'uso	Contratto in corso/scaduto	Libere	Senza titolo	Altro	Totale
Abitativo	6.656	2.373	1.791	5	10.825
Magazzino	404	1.194	53	0	1.651
Ufficio	353	890	62	1	1.306
Negozi	858	1.290	64	7	2.219
Ricettivo/alberghiero	3	8	0	0	11
Scuole	0	1	0	0	1
Altro	184	1.650	12	5	1.851
Box/posto auto/cantine	3.258	8.908	416	12	12.594
Totale	11.716	16.314	2.398	30	30.458

Fonte: Inps

La redditività del patrimonio immobiliare dell'Inps, ante imposte, è indicata nelle tabelle 71 e 72, distintamente per i beni in gestione diretta e indiretta, in rapporto alla consistenza media del patrimonio posseduto. In entrambi i casi il rendimento netto si attesta su valori negativi pari a -2,57 per cento per i beni ex Inpdap ed Enpals in gestione diretta e a -3,10 per cento per quelli Inps affidati a gestione indiretta.

Tabella 71 - Redditività immobili in gestione diretta.

Inpdap – Enpals gestione diretta		Importi riscossi/pagati
Reddito Lordo		28.206.188
Totale spese gestionali		20.221.384
Totale spese obbligatorie non discrezionali		38.241.874
Imposte locali (IMU/TASI)	16.351.794	
Ammortamenti	21.890.080	
Reddito al netto delle spese gestionali		7.984.804
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie		30.257.070
Consistenza media lorda del patrimonio		1.179.124.133
Rendimento lordo		2,39%
Rendimento al netto delle spese gestionali		0,68%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-2,57%

Fonte: Inps

Tabella 72 - Redditività immobili in gestione indiretta.

Inps – gestione indiretta IGEL, ROMEO		Importi riscossi/pagati
Reddito Lordo		32.794.033
Totale spese gestionali		30.181.709
Totale spese obbligatorie non discrezionali		44.614.906
Imposte locali (IMU/TASI)	20.552.195	
Ammortamenti	24.062.711	
Reddito al netto delle spese gestionali		2.612.324
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie		42.002.582
Consistenza media lorda del patrimonio		1.356.390.246
Rendimento lordo		2,42%
Rendimento al netto delle spese gestionali		0,19%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-3,10%

Fonte: INPS

Ove, poi, si considerino i risultati della gestione immobiliare nel suo complesso la tabella 73 indica un rendimento lordo del patrimonio da reddito negativo per una percentuale di 2,85, a fronte di una consistenza patrimoniale media lorda di 2,535 md.

Tabella 73 - Redditività complessiva immobili da reddito.

Redditività aggregata		Importi riscossi/pagati
Reddito Lordo		61.000.221
Totale spese gestionali		50.403.093
Totale spese obbligatorie non discrezionali		82.856.780
Imposte locali (IMU/TASI)	36.903.989	
Ammortamenti	45.952.791	
Reddito al netto delle spese gestionali		10.597.128
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie		72.259.652
Consistenza media lorda del patrimonio		2.535.514.379
Rendimento lordo		2,41%
Rendimento al netto delle spese gestionali		0,42%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-2,85%

Fonte: Inps

Degli effetti delle operazioni di cartolarizzazione Scip 1 e Scip 2 la Corte ha riferito con ampi dettagli nelle relazioni al Parlamento concernenti ai precedenti esercizi sulle gestione dell'Inps e del soppresso Inpdap.

I complessi rapporti finanziari derivanti dalle due operazioni di cartolarizzazione e in particolare di Scip 2 - il cui sostanziale insuccesso ha determinato la retrocessione agli enti proprietari dei beni rimasti invenduti - hanno trovato una prima definizione nel corso del 2015, con l'individuazione delle posizioni creditorie/debitorie di ciascun ente proprietario derivanti dal saldo positivo o negativo tra il valore degli immobili retrocessi, quale determinato dall'Agenzia del territorio, e l'avanzo conseguente alle due operazioni di cartolarizzazione.

E' da precisare come il c. 8, dell'art. 43-bis, del ripetuto d.l. n. 207/2008 abbia previsto, in esito alla messa in liquidazione dei patrimoni separati di Scip srl relativi alle operazioni di cartolarizzazione, la definizione convenzionale, tra i soggetti originariamente proprietari, dei rapporti di credito/debito verso la società veicolo derivanti dalla retrocessione dei beni rimasti invenduti, in relazione al valore degli immobili ad essi trasferiti. Il citato piano, pur nelle more della formalizzazione dell'accordo, è stato condiviso sia da Inail che da Inps.

La tabella 74 espone il riepilogo crediti/debiti per singola gestione amministrata dell'Istituto a chiusura delle operazioni di cartolarizzazione, da cui emerge un saldo debitorio a carico della gestione ex Inpdai pari a 495,75 ml (conseguente all'elevato controvalore degli immobili rimasti invenduti e retrocessi in proprietà), solo parzialmente compensato dai crediti vantati dalle altre gestioni.

Tabella 74 - Riepilogo crediti/debiti operazioni di cartolarizzazione.

Enti	Conguaglio a debito/credito
Enpals	14.491.848
Inail	303.088.016
Inpdai	- 495.749.501
Inpdap	38.086.234
Inps	104.508.163
Ipost	22.091.243
Ipsema	12.765.948
Demanio	718.050
Totale	0

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2016

Ne sono derivati effetti contabili, registrati in sede di consuntivo 2016, che hanno comportato un disavanzo economico di 117,4 ml, con correlati effetti negativi sulla consistenza del patrimonio netto.

Un rilievo centrale assume, nell'ambito delle attività di gestione dei beni dell'Istituto, il Piano triennale di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare non strumentale e del patrimonio mobiliare.

L'adozione del Piano triennale, d'altro lato, è strettamente connessa con il disposto dell'art. 8, c. 15, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 e relativi decreti attuativi, sulle operazioni di acquisto e vendita di immobili da parte degli enti pubblici e privati che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza, ai fini del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica da attuarsi con decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro del lavoro.

Nella relazione al Parlamento relativa all'esercizio 2015 è stato dato conto delle vicende che hanno condotto alla mancata definizione del Piano di investimento e disinvestimento dei beni non strumentali dell'Inps per il triennio 2016-2018, adottato con determinazione presidenziale del dicembre 2015 e successivamente, su richiesta del Civ, dapprima sospeso e, quindi, definitivamente ritirato nel giugno del 2016.

Basti qui ricordare come, ai sensi del combinato disposto dell'art. 33 della l. 15 luglio 2011, n. 111 e dell'art. 8, c. 2, lett c, del d.l. n. 95/2012 (nel testo all'epoca vigente), era previsto che l'Inps conferisse, come unica modalità di dismissione, a un fondo chiuso immobiliare gestito da Invimit sgr spa (società costituita dal Ministero dell'economia con decreto del 19 marzo 2013) l'intero patrimonio immobiliare di natura non strumentale.

Alla disponibilità manifestata dal presidente *pro tempore* dell'Inps al Ministro dell'economia (con lettera del 19 luglio 2013), ad avviare "il processo di dismissione e valorizzazione dell'intero patrimonio immobiliare da reddito ai sensi del citato art. 8, c. 2, del d.l. n. 95/2012", all'adozione del decreto del Ministro dell'economia 5 febbraio 2014 relativo alla costituzione di fondi comuni di investimento mobiliare, alla costituzione di Invimit sgr e alla istituzione da parte di quest'ultima società, del fondo immobiliare i3-INPS (in data 23 dicembre 2014), non ha potuto corrispondere un perimetro di apporto al fondo che coincidesse, come richiesto dalla legge, con l'intero patrimonio immobiliare da reddito dell'Istituto.

In buona sostanza, le attività poste in essere congiuntamente da l'Istituto e da Invimit sgr hanno portato ad escludere dal perimetro di apporto i portafogli immobiliari di Inps retrocessi dalle operazioni di cartolarizzazione Scip 1 e Scip 2 per i quali sussistessero - ai sensi dell'art. 43-bis, c. 12, del d.l. n. 207/2008 - i diritti a favore dei conduttori previsti dall'art. 3, del d.l. n. 351/2001. Articolo, quest'ultimo, modificato dall'art. 20, c. 4, del d.l. n. 133/2014, con l'aggiunta del c. 20-bis, in forza del quale viene espressamente prevista l'applicabilità dei diritti dei conduttori agli

immobili del patrimonio abitativo dell'Inps, oggetto di conferimenti o trasferimenti ai fondi di investimento immobiliare disciplinati con il citato decreto ministeriale del febbraio 2014.

Alla base della mancata definizione del Piano triennale 2016-2018 (secondo quanto riferito dall'ente) era l'esigenza - emersa nell'ambito di un tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'economia, con il coinvolgimento del Ministero del lavoro e di esponenti dell'Inps - di una modifica normativa che, pur confermando l'obiettivo della completa dismissione del patrimonio da reddito, non ne imponesse l'integrale conferimento al fondo immobiliare.

Adeguamento del quadro normativo intervenuto soltanto con le disposizioni recate dall'art. 38, c. 2, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 che - nel sostituire al c. 2, dell'art. 8, del d.l. n. 95/2012, la lettera c - ha sostanzialmente previsto che la completa dismissione del patrimonio immobiliare da reddito possa avvenire *anche* mediante il conferimento dello stesso a fondi di investimento immobiliare costituiti ai sensi di legge.

Con determinazione n. 97 del 7 giugno 2017 il presidente ha, quindi, adottato il Piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare non strumentale e del patrimonio mobiliare 2017-2019, approvato dal Civ nella seduta del 18 luglio 2017. Al fine di recepire specifica richiesta formulata dall'organo di indirizzo, il Piano triennale è stato integrato con la previsione che le somme rinvenienti dalla vendita degli immobili vengano reinvestite mediante sottoscrizione di titoli pubblici.

In sostanziale coerenza con quanto previsto dalla citata novella legislativa del 2017, il Piano dispone - previ definitivi accordi con Invimit sgr - *i*) il conferimento ad un nuovo fondo immobiliare chiuso i3-Inps degli immobili da reddito non interessati dalle operazioni di cartolarizzazione Scip 1 e Scip 2, ovvero per i quali non sussistano diritti di legge a favore dei conduttori; *ii*) il conferimento al medesimo fondo chiuso degli immobili non più strumentali per i quali l'Agenzia del demanio non ravvisi la possibilità di utilizzo da parte della pubblica amministrazione.

E' inoltre disposta la cessione diretta sul mercato del restante patrimonio immobiliare da reddito secondo criteri che assicurino la celerità del relativo processo e la massimizzazione dei relativi effetti di cassa. In sintesi, per quanto riguarda il patrimonio rinveniente dalle operazioni Scip 1 e Scip 2: *i*) sono fatti salvi i diritti dei conduttori ai sensi del citato d.l. n. 351 del 2001; *ii*) sono stabiliti criteri per l'alienazione delle unità residenziali di pregio già offerte in opzione ai conduttori; *iii*) sono fissati criteri per la regolarizzazione contrattuale degli occupanti *sine titolo*, nonché dei conduttori in posizione di irregolarità; *iv*) è prevista la prosecuzione della vendita, con procedure ad evidenza pubblica delle unità immobiliari libere e non optate; *v*) è previsto il ricorso

a modalità di stima del valore di mercato sia attraverso il ricorso all’Agenzia delle entrate, sia con il coinvolgimento degli organi tecnici interni dell’Istituto.

Riguardo a tale ultimo criterio, la raccomandazione della Corte è nel senso di privilegiare, specie per quanto attiene alla vendita degli immobili di pregio, nelle perizie di stima, il ricorso all’Agenzia delle entrate anche al fine di assicurare una uniforme valutazione dei beni in parola.

Ulteriori criteri riguardano, infine, gli immobili non oggetto di cartolarizzazione dei quali è prevista la vendita in opzione ai conduttori ovvero la cessione diretta sul mercato mediante asta pubblica.

Quanto al patrimonio mobiliare, fermo restando l’obiettivo del tendenziale disinvestimento, è previsto l’adeguamento alle disposizioni recate dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e s.m.i. con il mantenimento in portafoglio coerente con le finalità istituzionali dell’ente nel rispetto dei criteri della prudenza gestionale.

Il Collegio dei sindaci, sulla base di una prima valutazione del Piano triennale che qui occupa - nel ritenerlo coerente con le disposizioni di legge sopra richiamate - ha formulato raccomandazioni che la Corte condivide e, tra queste, quella di garantire nelle operazioni di vendita la massima valorizzazione dei beni, “adottando ogni iniziativa volta alla più efficace redditività, comprese quelle riferite all’adeguamento delle stime di vendita”.

Come già detto in altra parte della relazione, anche in adesione a specifica raccomandazione del Collegio dei sindaci, il presidente ha adottato, nell’agosto del 2017, il regolamento per gli investimenti e disinvestimenti immobiliari. Il provvedimento, pur qualificandosi come atto di carattere generale, detta una disciplina sostanzialmente conforme sia alle disposizioni normative vigenti e, in particolare, alla norma speciale sulla dismissione del patrimonio immobiliare Inps di cui all’art. 38, c. 2, del d.l. n. 50/2017, sia alle procedure quali esplicitate nel menzionato piano triennale.

Con decreto in data 7 settembre 2017 il Ministro dell’economia, di concerto con il Ministero del lavoro, ai sensi del citato art. 8, c. 15 del d.l. n.78/2010, ha approvato e verificato la compatibilità con i saldi strutturali di finanza pubblica delle operazioni contenute nel Piano di investimento e disinvestimento dell’Inps per il triennio 2017-2019 che prevedono la sottoscrizione di quote di fondi immobiliari per un controvalore pari a 200 ml nel 2017, 200 ml nel 2018 e 100 ml nel 2019, nonché operazioni di disinvestimento (vendita diretta di cespiti immobiliari) con incassi pari a 10 ml nel 2017, 90 ml nel 2018 e 150 ml nel 2019¹²².

¹²² A questo riguardo è da sottolineare come con nota del luglio 2017 il Ministero dell’economia-RGS abbia rivolto raccomandazione all’Istituto circa il rispetto dei termini di comunicazione dei piani triennali (30 novembre di ciascun anno).

Quanto al reinvestimento mediante sottoscrizione di titoli pubblici delle somme rinvenienti dalla vendita degli immobili (operazione prevista nel Piano triennale di Inps) non risultano formulate osservazioni da parte dei Ministeri vigilanti, di talché - trattandosi di intervento che non ha impatto sui saldi strutturali di finanza pubblica - le relative operazioni potranno essere effettuate, in conformità a quanto disposto dal decreto del Ministero dell'economia del 10 novembre 2010.

A completare il quadro, va detto come nel maggio del 2017 il consiglio di amministrazione di Invimit sgr abbia deliberato la nuova istituzione del fondo immobiliare di tipo chiuso denominato i3-Inps e ne abbia approvato il relativo regolamento di gestione.

Nell'agosto del 2017 l'Inps ha conferito al Fondo i3-Inps, nell'ambito di una prima fase di apporto, 21 immobili per un valore di 101 ml, a fronte della sottoscrizione di 202 quote del fondo del valore di 500.000 mila euro ciascuna. Può aggiungersi come il valore di mercato al 2017 dei beni in parola sia stato stimato dall'Esperto indipendente di Invimit sgr in 114,577 ml, cui è applicato uno sconto per apporto in blocco nell'incidenza media dell'11,85 per cento. Ne consegue, per l'Istituto, una differenza tra il valore di apporto e il valore di bilancio al lordo del fondo di ammortamento pari a 19,345 ml.

E' seguita nel dicembre del 2017, una seconda operazione di apporto, con il conferimento di 34 immobili per un valore di 98 ml comprensivo di uno sconto stimato dell'11,97 per cento, a fronte del quale sono state sottoscritte n. 196 quote del fondo, ciascuna sempre del valore di 500.000 euro.

A margine della complessa vicenda testé descritta, corre obbligo evidenziare alcuni aspetti finanziari di un qualche rilievo.

In tal senso è da considerare come la mancata definizione del Piano triennale di investimento e disinvestimento per il triennio 2016-2018 abbia comportato, da parte dell'Inps, la non sottoscrizione di quote del fondo i3-Inps istituito da Invimit sgr e decaduto, nel dicembre 2016, per essere trascorsa la prevista durata massima del periodo di sottoscrizione (24 mesi dalla istituzione del fondo) decorso il quale, a norma delle disposizioni regolamentari, il fondo medesimo non è costituito.

A fronte della richiesta formulata da Invimit sgr - ribadita anche attraverso propri legali - di rimborso dei costi sostenuti dalla società medesima connesse alla costituzione del citato fondo e propedeutiche al (non avvenuto) apporto di una quota degli immobili di sua proprietà, l'Istituto ha provveduto a corrispondere alla predetta società l'importo di 1,033 ml, comprensivo di Iva.

Il rimborso ad Invimit sgr dei costi sostenuti dalla società medesima è stato, infatti, ritenuto dovuto ai sensi di legge e dello stesso già citato decreto del Ministero dell'economia in data 5 febbraio 2014 che ad esse fa espresso richiamo. Giudizio di congruità di quanto corrisposto è stato espresso dagli organi tecnici interni, mentre l'Avvocatura dell'Istituto ha sottolineato come la mancata corresponsione dei compensi richiesti dalla società avrebbe potuto esporre l'Inps ad azione di arricchimento senza causa che l'avrebbe vista, "con ogni probabilità", soccombente.

Si tratta, dunque, di vicenda complessa e delicata che ha comportato per l'Inps un non irrilevante onere finanziario - pur nei confronti di una società, Invimit sgr, il cui capitale è totalmente detenuto dal Ministero dell'economia - cui non ha corrisposto il raggiungimento degli obiettivi voluti dalla legge, in ragione anche (almeno nella fase iniziale della procedura), di una non piena ponderazione del contesto normativo all'interno del quale doveva essere operato il percorso di dismissione del patrimonio immobiliare dell'ente.

Al fine di scongiurare un possibile pregiudizio per le casse dell'Inps, la raccomandazione (formulata anche del Collegio dei sindaci) è che in esito al perfezionamento del Piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare dell'Istituto per il triennio 2017-2019, le somme corrisposte ad Invimit sgr per un importo di 1,033 ml non comportino duplicazione di costi nei confronti della medesima sgr, in sede di apporto dei medesimi cespiti al nuovo fondo immobiliare i3-Inps.

11.8.3 I crediti e i debiti

La situazione dei crediti non immobilizzati dell'Istituto nel 2016 nel confronto con quella del precedente esercizio è esposta nella tabella 75.

Tabella 75 - Crediti finali.

(dati in milioni)

	Consistenza		Variazioni	
	31/12/15	31/12/16	ass.	%
Crediti verso utenti, clienti, ecc.	283	269	- 15	- 5%
Crediti verso iscritti, soci e terzi	44.250	44.999	749	1,7%
aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o iscritti fondo svalutazione crediti contributivi	92.399 (55.220)	98.236 (60.503)	5.837 (5.283)	6,3% 9,6%
quote di partec. degli iscritti all'onere di specifiche gestioni	3	3	0	0
per poste correttive e compensative di spese correnti fondo svalutazione per prestazioni da recuperare	4.766 (1.965)	4.929 (2.028)	162 (63)	3,4% 3,2%
per entrate non classificabili in altre voci	2.215	2.229	15	0,7%
per alienazione di immobili e diritti reali	113	127	14	12,7%
per contributi riscossi per conto di altri enti	1.936	2.006	67	3,4%
Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	44.807	48.146	3.339	7,5%
per trasferimenti da parte dello Stato	38.664	41.914	3.250	8,4%
per trasferimenti da parte delle Regioni	656	655	- 1	- 0,2%
per trasferimenti da parte di altri Enti pubblici del settore pubblico	5.078	5.163	85	1,7%
verso lo Stato ed altri Enti per entrate aventi natura di partite di giro	409	414	5	1,3%
Crediti verso altri	293	350	48	16%
per redditi e proventi patrimoniali	206	206	0	0%
fondo svalutazione crediti v/locatari di immobili da reddito	(9)	(9)	0	0%
per altre entrate	96	145	49	51%
Totale Crediti al netto fondi di svalutazione	89.633	93.755	4.122	4,6%

Fonte: INPS - relazione del direttore generale rendiconto 2016

Il totale dei crediti vantati dall'Istituto, ove considerati al lordo dei fondi di svalutazione, si attesta nel 2016 su l'importo di 156,295 md, con un incremento di 9,467 md, quasi quadruplo a quello registrato nell'esercizio precedente (2,441 md).

Al netto delle svalutazioni, le poste creditorie passano, invece, dagli 89,633 md del 2015 a 93,755 md, con un'incidenza sul totale dell'attivo patrimoniale pari al 55 per cento.

La crescita è da riferire, in prevalenza, all'aumento dell'importo dei crediti per trasferimenti verso lo Stato che passano da 38,664 md del 2015 ai 41,914 md del 2016, cui si aggiunge l'incremento di 0,554 md della consistenza netta dei crediti contributivi per effetto di una variazione dei crediti contributivi lordi (5,837 md) superiore a quella del relativo fondo di svalutazione, pari, nel confronto tra i due esercizi, a 5,283 md.

Per un'analisi di maggior dettaglio dell'aggregato relativo ai crediti contributivi, si fa rinvio al capitolo sei di questa relazione e alle valutazioni ivi esposte.

Va, comunque, ribadito come i profili connessi al grado di esigibilità dei crediti di questa natura rappresentino uno tra i problemi centrali dell'assetto patrimoniale dell'Istituto per la rilevanza delle poste rettificative dell'attivo, la cui consistenza rende sempre più evidente il divario tra la gestione economico-patrimoniale, la gestione finanziaria e la situazione amministrativa.

A questo riguardo è da rilevare il progressivo, forte incremento del fondo svalutazione crediti contributivi che, al netto dei prelievi, passa dai 13,3 md dell'anno 2000 ai 60,503 md del 2016.

La seconda posta di maggior rilievo è rappresentata dai crediti vantati dall'Inps verso soggetti pubblici per un importo di 48,146 md. Nel confronto con il 2015, l'incremento della relativa consistenza (+3,339 md) è essenzialmente da riferire all'aumento dei crediti per trasferimenti da parte dello Stato, pari a + 3,25 md (da 38,664 a 41,914 md).

Questo incremento è determinato da fattori di segno opposto. Aumentano di 4,034 md i crediti per l'esonero contributivo (ex art. 1, c. da 118 a 124, l. n. 190/2014), di 1,127 md i crediti per le agevolazioni contributive (ex art. 37, c. 5, l. n. 88/1989) e di 729 ml i crediti per l'esonero, sempre contributivo, di cui all'art. 1, c. 361 e 362, l. n. 266/2005. Per contro segnano una diminuzione (-4,387 md) i crediti per il contributo a copertura dei trattamenti salariali straordinari.

Dopo l'arresto registrato nel 2015, l'ammontare dei crediti verso lo Stato tende, dunque, nuovamente a crescere, collocandosi su valori analoghi a quelli del 2014 (i più alti, come mostra la tabella 77, nell'arco temporale 2006-2016).

Andamento, questo, che non può non porsi in correlazione con il progressivo aumento dei debiti dell'Istituto verso lo Stato per anticipazioni alle gestioni previdenziali (92,872 md nel 2016) che, in quanto finalizzate alla copertura dei relativi disavanzi, sono destinate, almeno in parte, a coprire le prestazioni che l'Inps è tenuto ad erogare per obbligo di legge.

Ne deriva, dal lato contabile, un anomalo appesantimento del bilancio dell'Inps che, come già detto, ha trovato sistemazione in una specifica disposizione della legge di bilancio 2018.

La tabella 76 rileva la consistenza dei debiti a fine esercizio 2016 confrontata con quella del 2015.

Tabella 76 - Debiti finali.

(dati in milioni)

	Consistenza al		Variazioni	
	31/12/15	31/12/16	ass.	%
Debiti verso fornitori	828	803	- 25	- 3%
Debiti rappresentati da titoli di credito	29	29	0	0%
Debiti tributari	10	9	- 2	- 18,1%
Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza	2.519	2.685	166	6,6 %
Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute	5.331	6.108	777	14,6%
Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	132.549	136.970	4.421	3,3%
anticipazioni di tesoreria	32.155	32.155	0	0%
anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali art. 35, co. 3 e 4, l. n. 448/1998	88.880	92.872	3.993	4,5%
per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici	2.288	2.332	45	2%
presunta insussistenza dei residui passivi	- 996	- 996	0	0%
per rimborsi	1.942	1.942	0	0%
verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro	8.271	8.338	66	0,8%
verso regioni per assegni familiari	9	9	0	0%
verso I.N.A.D.E.L. l. 303/1974	3	3	0	0%
Verso altri enti alla regolazione dei rapporti finanziari a chiusura Scip 1 e Scip 2	0	317	317	-----
Debiti diversi	8.207	8.323	116	1,4%
Totale debiti	149.473	154.926	5.453	3,6%

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2016

I debiti iscritti nello stato patrimoniale, al lordo delle insussistenze, sono pari quasi a 155 md, con un incremento rispetto all'esercizio precedente di 5,453 md, pari al 3,6 per cento.

Al netto delle insussistenze, che non raggiungono il miliardo di euro, la massa dei debiti rimane particolarmente rilevante, con un valore di 154,93 md (149,47 nel 2015) che rappresenta il 92 per cento del passivo generale.

Questo incremento è da ricondurre, per la quasi totalità, ai debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici e in particolare alle anticipazioni alle gestioni previdenziali che, nel 2015, registrano una variazione positiva di 3,993 md, inferiore comunque a quella del 2016 (+17,569 md).

La componente in assoluto più consistente dell'intera massa debitoria è costituita, dunque, dalle anticipazioni, sia di tesoreria sia a copertura dei disavanzi previdenziali, la cui crescita pressoché costante (ove si escluda l'esercizio 2014, dove il riconoscimento a titolo definitivo di 21,7 md di anticipazioni della ex gestione pubblica ha comportato una variazione finale negativa di 2,63 md) assume un ruolo determinante sulla lievitazione dell'indebitamento totale che, in undici anni è più che raddoppiato, passando dai 65,839 md del 2006 ai ricordati valori del 2016.

L'incremento lineare dei debiti per anticipazioni - effetto del mancato pagamento, anche parziale, degli impegni corrispondenti - assume un significato del tutto peculiare, trattandosi di debiti di assai improbabile restituzione alla luce di un andamento, almeno nel breve-medio periodo, in disavanzo delle gestioni amministrative i cui saldi negativi rifluiscono sul bilancio dell'Inps.

Per altro verso, i flussi delle anticipazioni non sempre hanno corrisposto ai fabbisogni effettivi delle varie gestioni, con una conseguente copertura non allineata alle effettive esigenze. A riprova di quanto appena detto basti rilevare come nel 2015, l'importo delle anticipazioni residue ai fabbisogni delle gestioni dei lavoratori dipendenti (2,4 md) e dei lavoratori pubblici (2,3 md), è andato ad aumentare le disponibilità liquide generali (per 17,5 md), mentre nel 2016 i fabbisogni effettivi (8,865 md) sono stati superiori alle anticipazioni stesse, con conseguente utilizzo della liquidità (-4,872 md).

Disallineamento tra fabbisogni e copertura, che pone in risalto l'esigenza di una migliore programmazione delle anticipazioni già in fase di accertamento, al fine di pervenire, almeno in via tendenziale, ad una corrispondenza tra le anticipazioni stesse e il fabbisogno di cassa.

In questa direzione sembra andare la disposizione contenuta nell'art. 38, c. 1, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla l. 21 giugno 2017, n. 96 (in materia di fabbisogni dell'istituto relativamente ad alcune categorie di spesa) che, sebbene non risolutiva dei profili di problematicità innanzi rilevati, sembra in grado di consentire una migliore programmazione del fabbisogno di cassa dell'Istituto, con effetti anche sul versante delle anticipazioni.

La tabella 75 mostra come le variazioni in aumento delle anticipazioni, per un valore nel 2016 di 3,993 md, riguardino esclusivamente quelle destinate al fabbisogno delle gestioni previdenziali, mentre le anticipazioni di tesoreria non fanno registrare, nell'anno in riferimento, alcuna variazione.

Oltre alle anticipazioni, movimentano i debiti verso lo Stato e altri soggetti pubblici, 8,338 md per spese aventi natura di partite di giro; 2,332 md per trasferimenti passivi allo Stato e ad altri soggetti pubblici; 1,942 md per rimborsi all'erario di somme trasferite in eccedenza.

Quanto ai debiti verso istituti di previdenza e sicurezza sociale (pari a 2,685 md), la quasi totalità è attribuibile al versamento di contributi per i lavoratori agricoli riscossi per conto dell'Inail, aventi natura di partite di giro.

I debiti per prestazioni istituzionali (6,108 md nel 2016), infine, sono riconducibili alle pensioni per 3,41 md; alle prestazioni anticipate dalle aziende del settore privato per 1,501 md; alle prestazioni di natura sociale a carico della gestione prestazioni creditizie e sociali per 280 ml.

Tra i debiti diversi sono da segnalare gli oneri finanziari derivanti da cessione di crediti contributivi che si mantengono su importi rilevanti, pari a 2,381 md.

La tabella 77 espone la situazione debitoria dell'Inps verso lo Stato e la Tesoreria nell'ultimo decennio.

Tabella 77- Debiti finali Inps verso Stato e Tesoreria.

(dati in milioni)

	Anticipazioni		Fondi giacenti in Tesoreria	Debito netto
	Tesoreria	Alle gestioni Previdenziali		
2006	32.155	13.722	27.145	18.732
2007	32.155	14.848	31.663	15.340
2008	32.155	16.934	39.645	9.444
2009	32.155	19.248	40.869	10.534
2010	32.155	20.553	28.587	24.121
2011	32.155	23.193	23.943	31.405
2012	35.655	56.939	26.127	66.467
2013	35.655	73.944	23.835	85.764
2014	35.655	71.310	24.724	82.241
2015	32.155	88.879	37.652	83.381
2016	32.155	92.872	32.706	92.320

Fonte: Inps - relazione del direttore generale consuntivo 2016

Per le considerazioni formulate in questo paragrafo e nelle stesse considerazioni generali, appare, infine, utile rappresentare nella tabella 78 e nel Grafico 1 i debiti dell'Inps verso lo Stato per anticipazioni alle gestioni previdenziali, a fronte dei crediti vantati dall'Istituto per trasferimenti alla Gias, al netto delle anticipazioni di Tesoreria. Raffronto che appare di interesse, considerando che le corrispondenti poste di debito e di credito trovano entrambe ragione nella copertura del fabbisogno dell'ente.

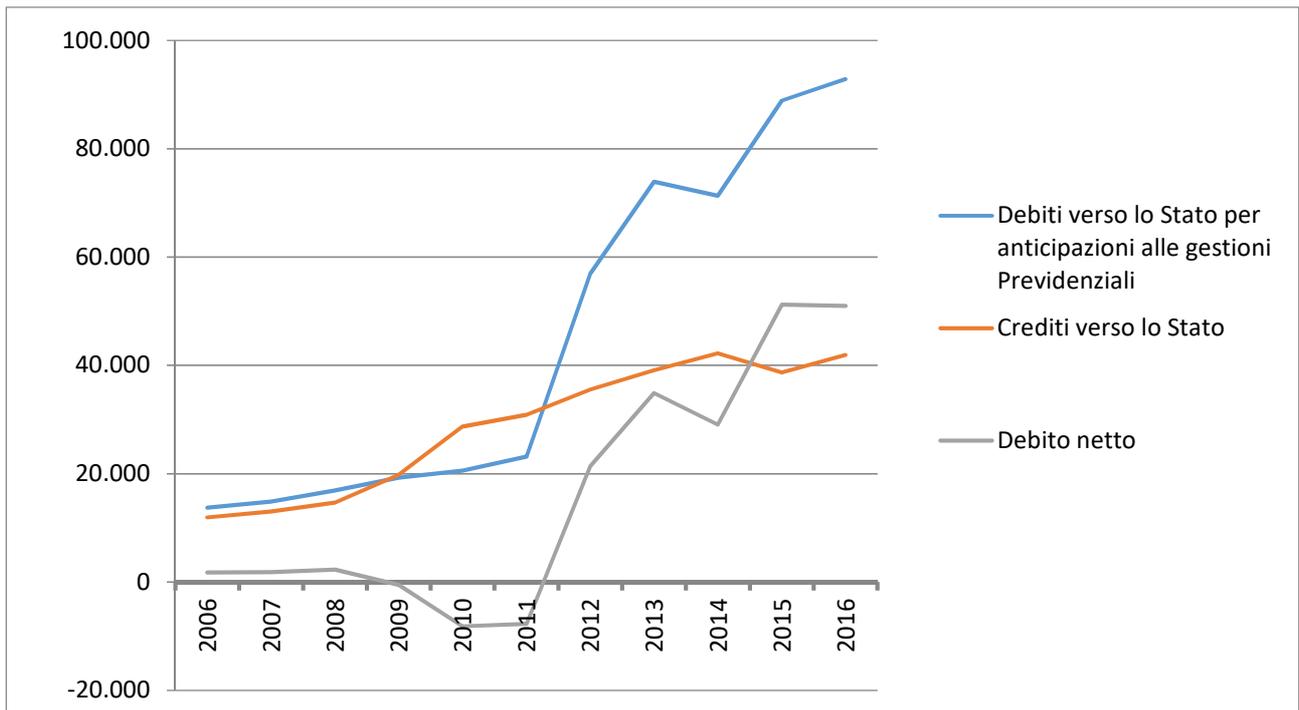
Tabella 78 - debiti e crediti verso lo Stato.

(dati in milioni)

Anno	Debiti verso lo Stato per anticipazioni alle gestioni Previdenziali	Crediti verso lo Stato per trasferimenti	Debito netto verso lo Stato
2006	13.722	11.937	1.785
2007	14.848	13.024	1.824
2008	16.934	14.648	2.286
2009	19.248	19.800	-552
2010	20.553	28.714	-8.161
2011	23.193	30.914	-7.721
2012	56.939	35.515	21.424
2013	73.944	39.070	34.874
2014	71.310	42.243	29.067
2015	88.879	38.664	51.215
2016	92.872	41.914	50.958

Fonte: Elaborazione Corte dei conti dati Inps

Grafico 1



12 - Considerazioni conclusive

1. Nelle considerazioni che introducono i dati e le valutazioni sulla gestione dell'Inps nell'esercizio 2016 si è dato conto, con aggiornamenti all'anno 2017, del quadro ordinamentale nell'ambito del quale l'Istituto ha esercitato i propri compiti istituzionali e dei riflessi dell'attività svolta sui saldi di bilancio.

Resta qui da dire come il contesto normativo di riferimento, pur sostanzialmente caratterizzato - dal lato, almeno, della tutela previdenziale - da una sostanziale stabilità dopo il ciclo di riforme del biennio 2010-2011, presenti significativi elementi di novità per effetto dei nuovi istituti introdotti dalla legge di Bilancio per il 2017.

Interventi, questi, che si sono mossi in un duplice direzione. L'una rivolta - a fronte del progressivo inasprimento dei requisiti di pensionamento di cui alla l. n. 214/2011 - ad affiancare gli interventi "emergenziali" costituiti da ben otto provvedimenti di salvaguardia (che è previsto interessino oltre 153.000 unità), con misure organiche, pur introdotte in via sperimentale, intese a garantire una uscita flessibile e sostenibile dal mercato del lavoro, anche attraverso l'individuazione di strumenti diretti a contenere i costi per la finanza pubblica, limitando l'intervento dello Stato ai soggetti maggiormente svantaggiati. Vanno in questo senso l'Istituto dell'anticipo pensionistico nelle sue varie forme (Ape volontaria, Ape sociale, Rendita integrativa temporanea anticipata), le misure volte a facilitare l'accesso alla pensione per i cosiddetti lavoratori precoci e per chi svolge mansioni usuranti, il venir meno, senza oneri aggiuntivi, degli ostacoli al cumulo dei versamenti assicurativi effettuati presso diversi enti di previdenza. Misure, queste, che hanno trovato conferma e, in alcuni casi nuova più favorevole disciplina, nel "pacchetto previdenziale" contenuto nella legge di Bilancio per il 2018, che - va sottolineato - introduce nel vigente sistema previdenziale una deroga a favore dei lavoratori addetti ad attività gravose ai fini dell'accesso alla pensione di vecchiaia e alla pensione anticipata, rispetto al meccanismo di adeguamento alla speranza di vita (quale certificato dall'Istat), previsto per la generalità dei lavoratori.

In una seconda direttrice si collocano benefici di particolare rilevanza sociale a favore dei lavoratori e delle famiglie, quali l'attribuzione agli aventi diritto della quattordicesima mensilità, del premio alla nascita (c.d. "bonus mamma"), del bonus asilo nido, come pure le misure di sostegno all'inclusione attiva e, dal 1° gennaio 2018, lo strumento del Reddito di inclusione attiva di cui al d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 (di attuazione della l. 15 marzo 2017, n. 33), misura unica di contrasto alla povertà a livello nazionale.

Pur se a diversi livelli di impegno, l'Inps viene sempre più qualificarsi come l'asse centrale di gestione del sistema previdenziale e assistenziale del paese e di molte, almeno, delle misure di protezione sociale a favore delle famiglie.

In relazione a ciò, l'Istituto ha iniziato e concluso tra il 2016 e il 2017 un complesso percorso di riordino del proprio assetto organizzativo e funzionale le cui linee fondamentali sono rappresentate da una razionalizzazione di compiti e funzioni delle strutture centrali e da un potenziamento degli uffici territoriali finalizzato ad "avvicinare" l'Inps alle istituzioni locali ed ai cittadini.

E' prematuro, considerato il breve lasso di tempo intercorso dal completamento della riforma, un qualsiasi giudizio sulla effettiva efficacia delle misure poste in essere, anche perché l'azione di un Istituto di tale complessità, quale è l'Inps, è fortemente condizionata da fattori esogeni ad origine legislativa, rispetto ai quali i margini di discrezionalità dell'ente sono assai limitati, quando non del tutto assenti. Questo per dire che la "tenuta" del nuovo assetto dovrà misurarsi con i compiti vecchi e nuovi che ricadono e ricadranno sulla responsabilità dell'Istituto, in un contesto che ha visto il progressivo assottigliarsi delle risorse umane a disposizione, fattore che non ha potuto non riflettersi sui tanti indicatori che fotografano i risultati dell'azione amministrativa delle singole strutture.

Rimangono le osservazioni, formulate nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2015 e in questo stesso referto, su singoli aspetti del percorso di riforma per contribuire a migliorare un assetto, che resta definito e condivisibile almeno nelle sue linee generali.

Permane, comunque, nel giudizio della Corte dei conti, la necessità di un intervento del legislatore di revisione delle norme, primarie e regolamentari, che disciplinano l'attività dell'Inps, in un'ottica di razionalizzazione e coordinamento delle varie disposizioni, che allo stato risentono di una stratificazione normativa che ha condizionato lo stesso disegno di creazione di un grande polo della previdenza pubblica con l'incorporazione di Inpdap e di Enpals e che ha reso maggiormente complesso lo stesso percorso di riforma dell'assetto organizzativo e funzionale cui testé si è fatto cenno.

E' sempre in un ambito ordinamentale che si pone l'esigenza di una rivisitazione dell'assetto della *governance* degli enti previdenziali pubblici e, in particolare, dell'Inps, su cui, anche nell'anno in riferimento, si sono riversati - quanto ai rapporti tra Consiglio di indirizzo e vigilanza e presidente (che accentra in sé i compiti prima spettanti al Consiglio di amministrazione ex d.l. n. 78/2010) - quei nodi irrisolti di migliore definizione del sistema duale. Profili di criticità, ripetutamente segnalati dalla Corte dei conti e che costituiscono, del resto, le ragioni di una riforma da tempo

all'attenzione del legislatore e che, soltanto nel 2017, sembra aver trovato rinnovato interesse attraverso scelte che, almeno su alcuni qualificanti aspetti, sono apparse essere condivise nell'ambito delle sedi governative, delle forze politiche, delle parti sociali e sostenute nei profili tecnici da autorevoli esperti. Disegno di riforma che si muove attraverso tre principali interventi *i)* la ricostituzione del Consiglio di amministrazione in una composizione di quattro membri, oltre al presidente; *ii)* la revisione di competenze e composizione dell'attuale organo di indirizzo e vigilanza; *iii)* il riordino degli organi collegiali e territoriali, attraverso lo strumento della delega al Governo. Con lo scioglimento delle Camere, il percorso di riforma si è ovviamente interrotto, di talché è auspicabile che esso trovi un rinnovato impulso nella nuova Legislatura.

Quanto ai risultati finanziari ed economico-patrimoniali del 2016, occorre, in primo luogo, ricordare come il bilancio dell'Inps sia unico e i relativi risultati - dal lato economico e patrimoniale - siano determinati, sia dal lato delle entrate sia da quello delle spese, dall'andamento delle oltre quaranta casse e fondi gestiti dall'Istituto, suddivisi in tre principali comparti: quello del lavoro dipendente privato; del lavoro autonomo; del lavoro pubblico, cui si aggiungono i fondi di solidarietà disciplinati dal d.lgs. n. 148/2015.

Il conto economico chiude, anche nel 2016, con un risultato di esercizio negativo per 6,22 md, con un miglioramento, però, sul 2015 quando l'analogo saldo era pari a 16,297 md, per effetto essenzialmente di minori accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi.

Il risultato economico negativo determina la progressiva erosione del patrimonio netto che si attesta su 77,995 ml, a fronte dei 5,87 md del 2015. Può aggiungersi come con la nota di assestamento al bilancio di previsione per il 2017, il patrimonio netto passi in territorio negativo per 9,666 md, condizionato da un risultato economico di esercizio negativo per 9,803 md.

In peggioramento è la gestione finanziaria di competenza con un avanzo di 351 ml (1,434 md nel 2015), determinato dalla somma algebrica del risultato di parte corrente negativo per 457 ml (-3,432 md nel 2015) e di quello di parte capitale positivo per 808 ml (4,865 md nel 2015).

E', ancora, da sottolineare come i risultati della gestione economico-patrimoniale e di quella finanziaria, da imputare alla diversa natura delle rilevazioni contabili, siano da riferire alle poste economiche che non danno luogo a movimentazioni finanziarie e, in particolare, agli accantonamenti a fondo svalutazione crediti contributivi.

Il risultato della gestione di cassa è di segno negativo per 4,872 md (+12,824 md nel 2015) e consegue a un fabbisogno di cassa di 8,865 md, cui viene fatto fronte con anticipazioni da parte dello Stato per 3,993 md (17,569 md nel 2015) - importo che ai sensi dell'art. 35, della l. 23

dicembre 1998, n. 448 costituisce prestito ed è, quindi, iscritto nel bilancio dell'Inps come debito verso lo Stato - e per il differenziale dall'utilizzo delle disponibilità liquide.

La situazione amministrativa, infine, mostra un avanzo di 36,451 md, a fronte dei 36,792 md del 2015.

I trasferimenti da parte dello Stato alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias), pari nel 2015 a 103,673 md si attestano nel 2016 su 107,374 md.

Importo, quest'ultimo, destinato per 17,493 md a copertura degli oneri per prestazioni agli invalidi civili, per 53,478 md a copertura di altri oneri pensionistici (di cui 28,417 md, quale quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dalle gestioni pensionistiche private e pubbliche) e per 36,403 md ad altre prestazioni di sostegno al reddito e per sgravi fiscali.

A fronte della sostanziale rigidità delle principali voci di entrata e di uscita che contraddistinguono il rendiconto generale dell'Inps, l'andamento sopra descritto mostra il progressivo peggioramento della situazione patrimoniale, condizionata dai risultati economici di esercizio. Sul bilancio unitario dell'Inps si riflette, dunque, l'analogo saldo economico (negativo) dell'insieme delle gestioni amministrate, nonostante queste ultime scontino un complesso meccanismo di prestiti delle gestioni in avanzo economico a quelle in disavanzo e interventi a copertura del fabbisogno da parte dello Stato, con i trasferimenti per anticipazioni o attraverso l'utilizzo della liquidità.

Nel capitolo uno di questa relazione ("Considerazioni generali"), cui si fa rinvio, sono stati analizzati i principali profili che, dal lato contabile, condizionano la situazione patrimoniale dell'Istituto, principalmente quanto al rapporto tra poste creditorie (per trasferimenti a titolo definitivo) e debitorie verso lo Stato (per anticipazioni a copertura del fabbisogno) e quanto al "peso" dei crediti contributivi svalutati.

Quanto ai rapporti finanziari tra Stato e Inps, già nelle relazioni al Parlamento dei trascorsi esercizi, la Corte dei conti segnalava l'opportunità di un intervento del legislatore che valesse (come del resto avvenuto in un recente passato a seguito dell'incorporazione di Inpdap in Inps) ad avvicinare i conti dell'Istituto alla consistenza reale delle obbligazioni attive e passive nei confronti dell'intervento finanziario dello Stato, così da incrementare l'attendibilità dei dati ivi esposti.

In questa direzione sembrava già andare la disposizione contenuta nell'art. 38, c. 1, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (in materia di fabbisogni dell'Istituto relativamente ad alcune categorie di spesa) che, sebbene non determinante rispetto ai profili di problematicità innanzi rilevati, è in grado di consentire una migliore programmazione

del fabbisogno di cassa dell'Istituto per fare fronte agli oneri derivanti da una quota importante dei trasferimenti dello Stato alla Gias.

Effetti risolutivi volti ad una “sistemazione”, peraltro non definitiva, dei rapporti finanziari tra lo Stato e l'Inps sono, comunque, da ricondurre all'art. 1, c. 178, della legge di Bilancio per il 2018, che - in linea con quanto auspicato dalla Corte dei conti - perviene ad una regolazione delle partite creditorie e debitorie tra i due enti, con la compensazione dei cennati crediti e debiti per un importo di 29,4 md e al riconoscimento della natura di “trasferimento” dei debiti residui sino ad un importo complessivo di 88,9 md. Si tratta, dunque, di un intervento di particolare rilievo - privo di impatti sul debito pubblico - ed in grado di ricondurre il bilancio dell'Istituto ad una situazione tale da esprimere un patrimonio netto ampiamente positivo.

Resta, a regime, la necessità che il legislatore valuti un diverso meccanismo di finanziamento delle prestazioni previdenziali dovute per legge che “superi” la nozione di trasferimento per anticipazione (ex art. 35 della l. n. 448/1998) - e, quindi, il formarsi di un debito - assicurando all'Istituto, attraverso un'ideale programmazione delle risorse a tal fine necessarie, le disponibilità finanziarie per fare fronte al pagamento delle prestazioni a legislazione vigente.

Quanto, poi, ai crediti di natura contributiva vale ribadire due principali aspetti. L'uno afferisce al costante e al rinnovato impegno che l'Istituto deve porre in essere per la riscossione dei crediti contributivi sia in via diretta, sia per il tramite degli agenti della riscossione. Viene, al riguardo, in rilievo l'esigenza che l'Istituto in raccordo con gli agenti della riscossione (Agenzia delle entrate-Riscossione spa e Riscossione Sicilia spa), prosegua e rafforzi gli interventi volti ad accertare la sussistenza dei presupposti sottesi all'iscrizione in bilancio dei crediti contributivi. Crediti la cui cancellazione e il conseguente scarico dell'agente della riscossione si pongono quali presupposti necessari per la radiazione dei residui attivi di uguale natura.

L'altro aspetto ha riguardo alla massa di crediti relativi ad anni anche risalenti ancora in carico agli agenti della riscossione (pari a circa 120 md), in larga quota già oggetto di svalutazione (in applicazione dei principi civilistici) nel bilancio economico-patrimoniale dell'Istituto perché considerati di difficile o impossibile esazione. Ciò anche per effetto delle ripetute proroghe dei termini di legge entro i quali gli agenti della riscossione sono tenuti a comunicare all'ente di riferimento le dichiarazioni di inesigibilità dei crediti in carico, con l'effetto di posticipare il relativo scarico degli agenti contabili secondo il procedimento previsto dal d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112.

2. La spesa per l'erogazione delle prestazioni istituzionali - che costituisce la voce più rilevante di uscite correnti per l'Istituto - ammonta nel 2016 a 308,021 md, di cui 272,62 md riferiti a prestazioni pensionistiche (incluse quelle di invalidità civile) e 35,401 md a prestazioni temporanee ed altri interventi a sostegno del reddito.

L'incremento, pur modesto, rispetto al precedente esercizio ammonta a 190 ml su cui ha inciso l'aumento della spesa per prestazioni temporanee pari a 645 ml (+1,86 per cento rispetto al 2015). In controtendenza, rispetto all'anno precedente diminuisce la spesa per prestazioni pensionistiche (-455 ml), anche condizionata nel 2016 dagli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, recepiti con d.l. n. 65/2015 che ha disposto la corresponsione degli importi per rivalutazione automatica delle pensioni, già riconosciuta (per gli anni 2012 e 2013) nella misura del 100 per cento esclusivamente alle pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo Inps¹²³.

Con riferimento sempre alla spesa pensionistica va rilevato che poco più del 19 per cento è a carico dello Stato - attraverso i finanziamenti della Gias - per un ammontare complessivo di 49,515 md (-2 per cento rispetto al 2015), cui si aggiungono gli oneri a totale copertura delle prestazioni erogate agli invalidi civili (oltre 17 md), di cui l'indennità di accompagnamento rappresenta il 77,4 per cento (pari ad oltre 13 md, in un importo sostanzialmente stabile rispetto al 2015).

Il numero delle pensioni erogate dall'Istituto (incluse le prestazioni assistenziali) al 31 dicembre 2016 è di 20,6 milioni, con una solo lievissima riduzione rispetto al 2015 (-0,5 per cento). Di queste, quelle previdenziali - che rappresentano oltre l'81 per cento dei trattamenti complessivamente erogati - assommano a 16,8 milioni con un leggero decremento rispetto all'anno precedente (-0,8 per cento). Le prestazioni a carico delle altre gestioni (inclusi gli invalidi civili), nel numero di 3,8 milioni, fanno registrare un incremento dell'uno per cento, esclusivamente ascrivibile alle provvidenze erogate agli invalidi civili. Queste ultime ammontano a 2,6 milioni (+2,7 per cento rispetto al 2015) e da sole costituiscono oltre il 74 per cento di tutte le prestazioni assistenziali.

Nel corso del 2016 sono state liquidate 597.723 nuove prestazioni previdenziali e 40.782 prestazioni assistenziali, con un decremento, rispettivamente, del 10,3 per cento e del 21,7 per

¹²³ D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, c. 25.

cento rispetto al 2015. Le nuove prestazioni erogate agli invalidi civili sono 454.417, con un aumento di circa il quattro per cento sul precedente esercizio.

In tema di invalidità civile, come più volte rilevato nei precedenti referti, il principale nodo ancora irrisolto rimane l'accentramento in un unico soggetto dell'intero procedimento per il riconoscimento dello stato di invalido civile. La maggiore criticità è tuttora rappresentata dal permanere di più soggetti coinvolti nel procedimento, con tempi medi di liquidazione delle prestazioni, comprensivi della fase di accertamento sanitario, che sebbene in miglioramento rispetto agli anni precedenti, risultano ancora eccessivamente dilatati (mediamente 173 gg. per l'invalidità civile; 224 gg. per la sordità e 217 gg. per la cecità) e vedono ancora lontano l'obiettivo del termine massimo di 120 giorni dalla data della domanda.

È da ricordare come, al fine di ridurre i tempi del procedimento per il riconoscimento dello status di invalido civile, il legislatore sia intervenuto prevedendo la stipula di convenzioni con le regioni volte ad attribuire all'Istituto le funzioni relative al primo accertamento dei requisiti sanitari.

Allo stato attuale sono attive sette convenzioni con altrettante regioni (Campania, Sicilia, Veneto, Lazio, Basilicata e Friuli Venezia Giulia e Calabria) che prevedono, pur talvolta limitatamente al territorio di alcune province, l'accentramento in Inps delle competenze in materia di accertamenti sanitari. Il risultato è stato quello di una significativa contrazione nei tempi di fornitura del servizio e un'ottimizzazione del processo in termini di omogeneità, tracciabilità e trasparenza, con effetti positivi anche in materia di contenzioso.

Rispetto al periodo antecedente, infatti, i tempi medi dell'intero procedimento risultano essersi notevolmente accorciati - nonostante il peggioramento avutosi nell'ultimo anno - in alcune realtà territoriali fino al 50 per cento.

È da aggiungere come, sebbene lo schema di convenzione quadro inizialmente approntato non ponesse alcun onere a carico delle regioni, alcuni dei protocolli prevedessero la compartecipazione ai costi degli enti di autonomia interessati.

Quale ultimo e più recente sviluppo va segnalato un nuovo schema di convenzione quadro (approvata con determinazione presidenziale del 2017) orientato a disporre che i costi - derivanti all'Istituto dallo svolgimento degli accertamenti sanitari - siano interamente posti a carico delle regioni.

Le prestazioni temporanee erogate dall'Inps a sostegno del reddito dei lavoratori ammontano nell'anno in riferimento a 35,401 md, con un incremento di 645 ml rispetto al 2015 e un *trend* di crescita in aumento sugli anni ancora precedenti. Rispetto a questo importo totale, gli oneri più rilevanti sono da riferire alle tutele nei casi di licenziamento o di cessazione del lavoro (Aspi,

MiniAspi e Naspi) che si attestano nel 2016 su 12,4 md, con un incremento circa del 12 per cento sull'analogo dato del 2015 (11,1 md).

Per quanto attiene la Cassa integrazione guadagni l'onere sopportato nel 2016 ammonta a poco più di 3,7 md e si mostra in diminuzione rispetto all'anno precedente. Così come risultano in diminuzione tanto le ore autorizzate (-15,1 per cento) che quelle utilizzate (-37,5 per cento).

Con riguardo alle ulteriori prestazioni a sostegno del reddito familiare erogate dall'Inps, le principali sono rappresentate dagli assegni al nucleo familiare per un importo complessivo pari ad oltre 5 md, dalle indennità di maternità per circa 2 md e dalle indennità di malattia per oltre 2 md.

Alle prestazioni sopra ricordate si aggiunge tutta una serie di interventi di *welfare* integrativo a favore di alcune categorie di lavoratori iscritti a specifiche gestioni. Tra queste la principale, per la platea di lavoratori che coinvolge e la tipologia di prestazioni erogate, è la "Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali", a suo tempo istituita presso l'Inpdap ed oggi confluita in Inps.

3. Le entrate correnti dell'Inps a fine 2016 sono pari a 332,392 md, con un incremento di 9,294 md (+2,9 per cento rispetto al 2015). Di queste, quelle contributive costituiscono il 66,36 per cento, pari in valore assoluto 220,56 md, quando nel 2015 erano di 214,787 md.

L'importo più rilevante delle entrate contributive continua ad essere costituito dall'apporto della gestione lavoratori del settore privato - comprensiva anche di autonomi, parasubordinati, lavoratori iscritti alla gestione ex Enpals - pari nel 2016 a 165,487 md, in aumento rispetto ai 159,866 md del 2015 (+3,52 per cento).

Nell'aggregato sono compresi i contributi delle aziende che operano con il sistema delle denunce Uniemens e delle aziende agricole con riferimento al personale dipendente avente qualifica di operaio, nonché quelli per il Tfr - Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto - pari, questi ultimi, a 5,972 md nel 2016 e a 5,773 md nel 2015, con un incremento di 0,199 md (+3,5 per cento).

Le entrate contributive della Gestione lavoratori del settore pubblico (ex Inpdap) risultano, nel 2016, pari a 55,073 md, con un aumento di 0,152 md rispetto al 2015.

Sull'andamento in crescita delle entrate contributive nel settore privato, incidono - nel biennio 2015-2016 - le somme per interventi di esonero contributivo per nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato (si tratta delle misure previste dai commi da 118 a 124, dell'art. 1,

della legge di stabilità 2015 e dalle disposizioni del d.lgs 15 giugno 2015, n. 81 e - per l'anno 2016 - dall'art. 1, commi 178 e seguenti, della l. 28 dicembre 2015, n. 208).

Tenuto conto delle poste derivanti dall'esonero - imputate nel bilancio dell'Istituto alle entrate di natura contributiva - si registra, nel confronto tra il 2015 e il 2016, una variazione in aumento dei contributi dell'intero comparto dei lavoratori privati di 5,621 md.

Dal lato meramente contabile, l'incremento di questa voce di entrata, ove determinato al netto dell'apporto statale per l'esonero (pari complessivamente a 6,767 md), fa emergere una diminuzione di circa 1,146 md nell'accertamento delle risorse proprie.

E', comunque, il Fondo pensioni lavoratori dipendenti a contribuire in modo determinante all'andamento delle entrate contributive, sia nel loro ammontare totale, sia con riguardo alle gestioni obbligatorie con evidenza contabile separata (trasporti, telefonici, elettrici, Inpdai e gestioni prestazioni temporanee) che compongono il relativo comparto.

Le entrate da contributi del Fpld al netto delle evidenze contabili separate passano dai 95,182 md del 2015, ai 99,777 md dell'anno in riferimento, andamento cui, come già cennato, contribuiscono gli importi erogati dallo Stato a finanziamento degli incentivi all'occupazione. Per contro, modeste variazioni fanno registrare i fondi trasporti (+17 ml), telefonici (+5 ml) e elettrici (+97 ml), mentre l'Inpdai mostra un più significativo decremento delle entrate contributive (-190 ml).

In corrispondenza gli iscritti al Fpld aumentano di oltre quattromila unità, mentre diminuiscono gli iscritti all'Inpdai (di centotrentotto unità) e gli altri fondi mostrano lievi variazioni di segno positivo o negativo.

Quanto al comparto del lavoro autonomo, il relativo gettito contributivo segna, anche nel biennio in riferimento, un modesto incremento (+196 ml), condizionato dall'andamento della Gestione separata che, per effetto della sensibile diminuzione del numero degli iscritti, flette di oltre 500 ml e determina la limitata crescita dell'intero comparto (+0,71 per cento sul 2015).

Riflessi sull'andamento delle entrate contributive sono anche da riferire all'ulteriore crescita del sistema di pagamento attraverso i buoni lavoro. I *voucher* venduti nel 2016 sono stati oltre 134 ml (108 ml nel 2015), per un valore, quindi, di quasi 1,341 md. All'abrogazione nel marzo 2017 dello strumento in parola (d.l. n. 25/2017), ha fatto immediatamente seguito la nuova, sistematica disciplina del rapporto di lavoro accessorio ad opera delle disposizioni contenute nell'art. 54-bis, del d.l. n. 50/2017. E' da dire, al riguardo, come un primo effetto di rilievo derivante dall'abolizione del sistema di pagamento del lavoro accessorio attraverso il sistema dei *voucher* può essere rinvenuto nei dati relativi al primo semestre del 2017 che mostrano la sensibile variazione in aumento dei rapporti di lavoro a chiamata o intermittenti che, nella sostanza, sono

venuti a surrogare, *medio tempore*, le prestazioni svolte negli ambiti oggettivi e soggettivi in precedenza coperte dai buoni lavoro.

4. Quanto all'andamento delle gestioni amministrare dall'Istituto, i due maggiori fondi, Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld) e Inpdap, contribuiscono, rispettivamente, per +0,69 md e per -7,181md al risultato economico generale. Si contrae, invece, l'apporto positivo al contenimento del disavanzo della gestione separata (parasubordinati) pari a 6,777 md, rispetto ai 7,556 md del 2015.

L'analisi aggregata per comparto continua ad evidenziare il favorevole andamento della gestione delle prestazioni temporanee (Gpt), sia in termini economici (in aumento del 26,40 per cento; in valori assoluti da 2,687 md del 2015 a 3,401 md) che patrimoniali. Il patrimonio netto della Gpt raggiunge, infatti, a fine esercizio i 189,814 md, valore sufficiente a compensare il disavanzo del Fpld, comprensivo delle gestioni con contabilità separata (-138,274 md).

Il solo Fpld mantiene un disavanzo patrimoniale pari a 38,863 md, pur al netto dei risultati dei fondi trasporti, elettrici, telefonici ed Inpdai (con un patrimonio negativo complessivo di 99,41 md), ormai strutturalmente in squilibrio in quanto privi di fonti di alimentazione.

Nel comparto del lavoro autonomo emerge il ruolo di riequilibrio della gestione separata dei parasubordinati che, con il ricordato risultato economico di 6,777 md, riesce, solo in parte, a bilanciare i disavanzi dei coltivatori diretti (3,212 md), degli artigiani (5,269 md) e dei commercianti (1,476 md).

La gestione speciale di previdenza del soppresso Inpdap, seconda gestione per dimensione dei valori economici interessati, continua a presentare risultati economici negativi per 7,181 md, con un risultato peggiore di quello del 2012 (-7,1md), anno dell'incorporazione nell'Istituto.

In definitiva, è da rilevare come le stesse risultanze patrimoniali generali, benefico, in continuità con i precedenti esercizi, dei risultati delle gestioni dei parasubordinati e delle prestazioni temporanee, i cui valori contribuiscono ad un patrimonio netto positivo, anche se (come innanzi esposto) prossimo all'annullamento, ove si consideri il susseguirsi di risultati economici negativi.

Le gestioni citate, d'altro canto, mantengono un ruolo centrale non solo per la tenuta degli equilibri generali, ma anche per lo stesso tendenziale equilibrio finanziario delle gestioni deficitarie, attraverso un meccanismo di prestiti interni.

5. La consistenza del personale in servizio presso l'Istituto al 31 dicembre 2016 risulta pari a 28.356 unità, a fronte di una dotazione organica di 29.999 posti, quale fissata nel 2014 a seguito del processo di incorporazione di Inpdap ed Enpals e rimasta invariata fino a marzo del 2017.

In quest'ultima data, il Ministro del lavoro di concerto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il Ministero dell'economia ha approvato, infatti, la nuova dotazione organica dell'Inps che risulta costituita da 512 dirigenti, di cui 48 di prima fascia e 464 di seconda, da 1.008 unità tra medici, professionisti e insegnanti, da 28.423 unità appartenenti alle aree professionali A-B-C, per un totale di 29.943 posti. A fronte di un'invarianza del numero dei dirigenti di prima e seconda fascia e di quello delle aree dei professionisti, diminuisce di 56 unità l'organico delle aree professionali, per effetto di un incremento della dotazione organica di area C, a valere sulle aree A e B e nel rispetto delle regole sull'invarianza della spesa.

Nel corso del 2017 l'Inps è stato autorizzato a procedere a 683 assunzioni, attraverso il trasferimento in ruolo del personale comandato, lo scorrimento delle graduatorie ancora in vigore e nuove procedure pubbliche di selezione. Le nuove assunzioni riguardano l'area professionale C - ritenuta di rilevanza strategica per l'assolvimento dei compiti istituzionali - per la cui copertura è stato, tra l'altro, indetto un concorso pubblico per 365 posti, previa istituzione di un nuovo profilo professionale. In questa stessa area, rimane comunque rilevante, a fine 2017, lo scostamento tra nuova dotazione organica e fabbisogno, pari ad oltre 1.200 unità, tale, secondo l'amministrazione, da poter determinare punte di criticità suscettibili di compromettere la funzionalità dell'Istituto e i livelli di efficienza conseguiti. E', comunque da considerare come l'amministrazione sia già stata autorizzata ad assumere ulteriori 730 unità di personale appartenente alla medesima area.

Quanto alla dirigenza di prima fascia, come già ricordato nella precedente relazione, con il nuovo Ordinamento dei servizi centrali e territoriali dell'Inps ne è stata operata una significativa revisione in termini di funzioni e compiti, insieme ad un importante ridimensionamento del numero degli uffici centrali stabiliti nel numero di quattordici. Nel complesso le strutture centrali e territoriali (queste ultime nel numero di ventidue) rispetto al precedente assetto, si riducono a trentasei, cui si aggiungono, però, fino ad un massimo di nove incarichi di consulenza, studio e ricerca (di cui, peraltro, soltanto sei assegnati ad altrettanti dirigenti).

Già nel referto relativo all'esercizio 2015 la Corte dei conti osservava come, sulla base della stessa ratio sottesa al percorso di riforma intesa alla razionalizzazione delle attività ed al contenimento dei costi, il numero degli incarichi di studio e ricerca apparisse eccessivo e, comunque, non proporzionato rispetto al numero dei posti di vertice delle strutture centrali e territoriali.

Resta, pertanto, confermata l'esigenza che l'amministrazione valuti attentamente l'opportunità di adottare un provvedimento di rideterminazione della dotazione organica della dirigenza di prima fascia (fissata in quarantotto unità), al fine di allineare la stessa ad un numero di posti di funzione coerente con il percorso di riforma intrapreso e, più in generale, rispondente alle effettive esigenze istituzionali.

Ciò anche in coerenza con l'impegno assunto (determinazione presidenziale n. 154/2016) circa il riassorbimento della differenza tra posti di funzione e incarichi di studio e ricerca, nell'arco di un biennio, in esito alla verifica di funzionamento del nuovo assetto organizzativo e degli intervenuti pensionamenti dei dirigenti di livello generale.

Per i dirigenti di seconda fascia, come per quelli di prima, il percorso di riorganizzazione ha comportato la decadenza degli incarichi e la riassegnazione degli stessi secondo i criteri e le modalità stabiliti con determinazione presidenziale n. 133/2016. Con decorrenza dal marzo 2017, il direttore generale ha attribuito gli incarichi dirigenziali in parola, ivi compreso quello afferente ad un dirigente esterno all'amministrazione, in prosecuzione di un incarico conferito ai sensi dell'art. 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001.

Nel 2016 gli oneri per il personale in attività di servizio ammontano, in termini finanziari di competenza, a 1.699 ml, con una lieve diminuzione sull'analogo valore del 2015 (1.720 ml).

6. L'attività di vigilanza ispettiva nel corso del 2016 si è svolta in un quadro contraddistinto da elementi di incertezza, condizionato, oltre che dalle nuove norme in tema di tutele e tipologie contrattuali e di potenziamento degli strumenti di sostegno al reddito introdotti dal "Jobs Act", dalla nascita dell'Ispettorato nazionale del lavoro (Inl), nuovo soggetto competente per la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria che svolge le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro, dall'Inps e dall'Inail, coordinando le azioni di vigilanza nelle materie di competenza delle citate amministrazioni.

La situazione determinatasi nelle more di una piena operatività del nuovo organismo, in uno con la costante diminuzione del personale ispettivo (-14,3 per cento, nell'arco del triennio 2014-2016) e con la forte esigenza di formazione del personale in forza all'Inl, ha causato un rallentamento delle attività dell'Inps, con effetti negativi sul raggiungimento degli obiettivi fissati in relazione al numero di aziende ispezionate, lavoratori irregolari o in nero e valore dei contributi evasi accertati.

Nel confronto con il 2015 emerge un calo del 27,1 per cento degli accertamenti effettuati con conseguente riduzione dei lavoratori in nero ed irregolari riscontrati, pari a 39.372 (-8,2 per cento) e del valore dell'accertato, pari a 918,036 ml (-17 per cento).

Sul totale delle aziende ispezionate (28.818), quelle risultate irregolari sono state 22.138, ovvero il 76,8 per cento.

Un dato positivo emerge dall'attività dei Nuclei di intervento speciale (Nis), che hanno rappresentato lo strumento per assicurare un elevato livello di competenza e flessibilità in grado di intervenire in modo mirato nel contesto di situazioni emergenziali, individuate a seguito dell'attività condotta dal Nucleo centrale di intelligence, con un'attenta analisi dei rischi, volta a contrastare fenomeni di evasione/elusione di particolare complessità, diffusi in più ambiti territoriali.

Le relative attività, avviate a partire dal mese di maggio 2016 e indirizzate - oltre che al contrasto ai rapporti di lavoro fittizi - verso aziende etniche, agricoltura, turismo e cooperative, hanno permesso di accertare indebiti per 259,484 ml.

In riferimento alla vigilanza documentale, l'attività si è svolta seguendo due diverse linee di azione. Ad una vera e propria attività di accertamento della contribuzione dovuta e non versata, si è affiancata l'attività di prevenzione, intesa a contrastare nella maniera più tempestiva possibile quelle fattispecie evasive della contribuzione ancor prima che il comportamento fraudolento si fosse consolidato ed avesse prodotto i suoi effetti dannosi.

Dai controlli realizzati ex post - rispetto a situazioni di irregolarità già consumate - e finalizzati al recupero della contribuzione dovuta e non versata, sono conseguiti accertamenti per 334 ml. In aggiunta a questa attività, la vigilanza documentale ha impedito alle aziende di usufruire indebitamente di prestazioni previdenziali e/o di ulteriori agevolazioni per un importo pari a oltre 403 ml di euro.

L'attività che ha avuto maggiore impatto, sia in termini di accertato che di importi futuri risparmiati, è quella relativa alla corretta fruizione dell'esonero contributivo triennale di cui alla l. n. 190/2014, che rappresenta il 55 per cento del beneficio economico derivante da tutte le attività di vigilanza documentale. Sempre nel corso del 2016 sono stati individuati circa 19.000 lavoratori "fittizi" (contro i 10.500 dell'anno precedente) facenti capo a 440 aziende (336 nel 2015).

