



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)

2019

Determinazione dell'8 luglio 2021, n. 76



CORTE DEI CONTI



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)

2019

Relatore: Consigliere Antonio Buccarelli

Ha collaborato
per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati:
dott.ssa Anna Maria Antonuccio



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

nell'adunanza dell'8 luglio 2021, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, c. 8 bis, del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, convertito, con modificazioni, dalla l. 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dalla l. 13 ottobre 2020, n. 126, di conversione del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, nonché, da ultimo, dall'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 e secondo le "Regole tecniche e operative" adottate con decreti del Presidente della Corte dei conti del 18 maggio 2020, n. 153 e del 27 ottobre 2020 n. 287;

visto l'art 100, secondo comma, della Costituzione;

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

viste le leggi 21 marzo 1958, n. 259 e 14 gennaio 1994, n. 20;

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

visto il d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479;

visto il bilancio del suddetto Ente, relativo all'esercizio finanziario 2019, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei sindaci, trasmessi alla Corte in adempimento dell'art. 4, comma 2, della citata l. n. 259 del 1958;

esaminati gli atti;

udito il relatore, Consigliere Antonio Buccarelli e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti ed agli elementi acquisiti, riferisce alle



CORTE DEI CONTI

Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Inps per l'esercizio finanziario 2019;

ritenuto che, assolti così gli adempimenti di legge, si possano, a norma dell'art. 7 della citata l. n. 259 del 1958, comunicare alle dette Presidenze il conto consuntivo - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - e la relazione come innanzi deliberata, che alla presente si unisce, quale parte integrante;

P.Q.M.

comunica, a norma dell'art. 7 della l. n. 259 del 1958, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il conto consuntivo per l'esercizio 2019 - corredato delle relazioni degli organi amministrativi e di revisione - l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale della previdenza sociale per il detto esercizio.

RELATORE

Antonio Buccarelli

PRESIDENTE

Manuela Arrigucci

DIRIGENTE

Fabio Marani

depositata in segreteria

SOMMARIO

PREMESSA	1
1. QUADRO NORMATIVO E CONSIDERAZIONI GENERALI	2
2. GLI ORGANI.....	20
3. L'ASSETTO STRUTTURALE	33
4. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI	50
5. LE RISORSE UMANE.....	58
6. LE ENTRATE DA CONTRIBUZIONE.....	65
7. LE PRESTAZIONI.....	111
8. LA VIGILANZA.....	138
9. IL CONTENZIOSO	150
10. I RISULTATI DELLE SINGOLE GESTIONI.....	160
11. IL BILANCIO D'ESERCIZIO	187
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	236

INDICE TABELLE

Tabella 1 - Risultato d'esercizio.....	9
Tabella 2 - Entrate contributive accertate e riscosse e Rate lorde e netto GIAS.....	12
Tabella 3 - Gestione pubblica - Entrate contributive e Rate lorde e netto GIAS.....	14
Tabella 4 - Spesa degli Organi e Oiv*.....	24
Tabella 5 - Spesa per Comitati e Commissioni.....	25
Tabella 6 - Spesa complessiva per organi, Comitati e Commissioni.....	26
Tabella 7 - Spesa convenzioni con i soggetti abilitati all'assistenza fiscale.....	47
Tabella 8 - Dotazione organica e consistenza personale 2015-2019.....	58
Tabella 8/a - Spesa retribuzioni lorde - Comparto funzioni centrali.....	59
Tabella 9 - Previsioni assestate entrate e uscite.....	65
Tabella 10 - Andamento entrate contributive anni 2015-2019.....	66
Tabella 11 - Indice di copertura prestazioni istituzionali.....	68
Tabella 12 - Incidenza agevolazioni sulle entrate contributive.....	69
Tabella 13 - Entrate contributive lavoratori dipendenti.....	78
Tabella 14 - Contributi comparto lavoratori dipendenti privati*.....	79
Tabella 15 - Numero iscritti Fondo pensioni lavoratori dipendenti.....	79
Tabella 16 - Rapporto prestazioni/iscritti e prestazioni/contributi Fondo previdenza lavoratori dipendenti.....	80
Tabella 17 - Numero iscritti comparto lavoratori autonomi.....	81
Tabella 18 - Rapporto pensioni/iscritti/contributi comparto lavoratori autonomi.....	83
Tabella 19 - Entrate contributive comparto lavoratori autonomi.....	84
Tabella 20 - Revoche prestazioni occasionali.....	88
Tabella 21 - Crediti contributivi e fondo svalutazione.....	90
Tabella 22 - Movimentazione fondo svalutazione crediti.....	90
Tabella 23 - Carichi fino a 1.000 euro affidati ad Agenzia Entrate - Riscossione.....	93
Tabella 24 - Carichi fino a 1.000 euro affidati a Riscossione Sicilia.....	94
Tabella 25 - Interventi definizione agevolata.....	95
Tabella 26 - Compensazioni (orizzontali) con crediti vantati verso altri Enti.....	97

Tabella 27 - Accolli di debiti con crediti vantati verso altri Enti.....	98
Tabella 28 - Cartolarizzazione crediti contributivi	99
Tabella 29 - Ulteriori anticipazioni sul corrispettivo finale.....	100
Tabella 30 - Crediti contributivi e sanzioni ceduti al 31/12/2019.....	101
Tabella 31 - Fondo svalutazione per crediti ceduti	101
Tabella 32 - Andamento delle operazioni di ristrutturazione.....	103
Tabella 32/a - Incassi recupero crediti anni 2018 - 2019.....	104
Tabella 32/b - Tabella riconciliazione incassi recupero crediti tra Rapporto annuale 2018 e 2019.....	104
Tabella 33- Incassi recupero crediti anni 2015 - 2019	104
Tabella 34 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2013-2019.....	105
Tabella 35 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2013-2019.....	105
Tabella 36 - Crediti sospesi per cessione enti morali e cessioni enti morali Gestione separata.....	107
Tabella 37 - Spesa per prestazioni istituzionali.....	111
Tabella 38 - Spesa per prestazioni istituzionali - confronto 2018/2019.....	111
Tabella 39 - Pensioni vigenti.....	113
Tabella 40 - Pensioni liquidate.....	114
Tabella 41 - Nuove Domande di pensioni anticipate pervenute	115
Tabella 42 - Nuove Domande di pensioni anticipate definite	116
Tabella 43 - Oneri "quota 100" (spesa preventivata fino alla naturale maturazione della pensione)	117
Tabella 44 - Ape sociale.....	119
Tabella 45 - Onere totale effettivo e stimato delle istanze presentate	119
Tabella 46 - Lavoratori precoci	120
Tabella 47 - Tempi medi accertamenti sanitari CIC.....	122
Tabella 48 - CIG ore autorizzate/ore utilizzate.....	125
Tabella 49 - CIG tiraggio	125
Tabella 50 - Oneri prestazioni di cassa integrazione e ammontare dei contributi accertati...	126
Tabella 51 - Domande Naspi e anticipazione Naspi.....	128
Tabella 52 - Spesa Naspi, Aspi e miniAspi 2019	128

Tabella 53 - Spesa assegni familiari, indennità di maternità e di malattia.....	129
Tabella 54 - Visite mediche di controllo.....	130
Tabella 55 - Domande Rdc/Pdc	132
Tabella 56 - Spesa per prestazioni	136
Tabella 57 - Valori Ieep riferiti alla vigilanza	139
Tabella 58 - Attività di vigilanza	143
Tabella 59 - Accertamento da vigilanza.....	144
Tabella 60 - Accertamenti da vigilanza documentale.....	147
Tabella 61 - Risultati vigilanza documentale.....	148
Tabella 62 - Accertato.....	148
Tabella 63 - Andamento contenzioso giudiziario ordinario 2015-2019.....	150
Tabella 64 - Andamento sentenze favorevoli e sfavorevoli all'Istituto 2015-2019	152
Tabella 65 - Procedimenti giurisdizionali invalidità civile nel 2019.....	153
Tabella 66 - Procedimenti Atpo nel 2019	154
Tabella 67 - Procedure di ingiunzione ed esecutive Dcm Roma 2015-2019.....	155
Tabella 68 - Andamento contenzioso amministrativo nel 2019	158
Tabella 69 - Risultati economico-patrimoniali delle singole gestioni.....	163
Tabella 70 - Risultati economici contabilità separate Fpld	165
Tabella 71 - Gestione parasubordinati numero e importi prestazioni erogate.....	168
Tabella 72 - Invalidi civili. Spesa per prestazioni.....	170
Tabella 73 - Situazione patrimoniale gestioni ex Inpdap	172
Tabella 74 - Fondi di solidarietà	183
Tabella 75 - Bilancio 2019 saldi generali	190
Tabella 76 - Saldi 2015-2019	191
Tabella 77 - Gestione finanziaria di competenza	193
Tabella 78 - Spese di funzionamento	196
Tabella 79 - Spesa attività contrattuale	198
Tabella 80 - Determinazioni di indizioni della Direzione centrale risorse strumentali e centrale unica acquisti	204
Tabella 81 - Rapporto tra procedure negoziate e procedure ordinarie.....	204
Tabella 82 - Rapporto tra procedure sopra e sotto soglia comunitaria - lavori	205

Tabella 83 - Rapporto tra procedure sopra e sotto soglia comunitaria – beni e servizi.....	205
Tabella 84 - Gestione di cassa	207
Tabella 85 - Situazione amministrativa.....	208
Tabella 86 - Residui attivi finali aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti.....	210
Tabella 87 - Residui finali anticipazioni da parte dello Stato.....	212
Tabella 88 - Conto economico	213
Tabella 89 - Stato patrimoniale*.....	216
Tabella 90 - Gestione mobiliare complessiva	219
Tabella 91 - Partecipazioni	219
Tabella 92 - Fondi immobiliari.....	222
Tabella 93 - Immobili da reddito: destinazione d’uso	225
Tabella 94 - Redditività immobili in gestione diretta	225
Tabella 95 - Redditività immobili in gestione indiretta.....	226
Tabella 96 - Redditività complessiva immobili da reddito	226
Tabella 97 - Crediti finali.....	230
Tabella 98 - Debiti finali	232
Tabella 99 - Debiti finali Inps verso Stato e Tesoreria.....	234
Tabella 100 - Debiti e crediti verso lo Stato.....	235

PREMESSA

Con la presente relazione la Corte riferisce al Parlamento, ai sensi dell'art. 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, sul risultato del controllo eseguito, in base all'art. 12 della medesima legge, sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (da ora in avanti, per brevità, Inps o Istituto o Ente) per l'esercizio 2019 e comprende i principali aggiornamenti degli eventi successivi.

Il precedente referto, relativo all'esercizio 2018, è stato approvato con determinazione del 21 luglio 2020, n. 83 e pubblicato negli Atti Parlamentari della XVIII Legislatura (Doc. XV, n. 334).

1. QUADRO NORMATIVO E CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1 Il contesto normativo all'interno del quale si è svolta l'attività dell'Inps nell'anno 2019, pur caratterizzato da due misure innovative riguardanti sia la materia pensionistica che quella assistenziale, appare nelle sue linee generali coerente con il quadro delineato dalle riforme della l. 8 agosto 1995, n. 335, integrato dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, ed in parte attenuato nella sua rigidità con adeguamenti di impatto finanziario (condoni) e sistemico (anticipi pensionistici) volti a limitare per ragioni di solidarietà gli effetti restrittivi sull'accesso a pensione che, dal 2012 e per tutto il 2019, hanno ridotto i risultati attesi sotto lo specifico profilo dei risparmi di spesa.

Novità normative importanti del 2019 riguardano il sistema assistenziale a seguito della conversione a regime del Reddito di inclusione (Rei) in Reddito di cittadinanza che comporta una estensione tanto del valore medio del beneficio quanto della platea dei destinatari e al quale dovrebbe darsi compiuta attuazione con il riassetto organizzativo, sul fronte della messa in opera delle politiche attive del lavoro, quale cruciale passaggio per il conseguimento degli obiettivi di inclusione complessivamente perseguiti.

Pur non replicato lo specifico intervento per gli "esodati", le misure sulle pensioni, sull'assistenza e sulle politiche attive del lavoro hanno conferito rilievo strutturale e carattere generale ad azioni di tipo eccezionale o di minore impatto applicativo quali il citato Rei, anche attraverso l'introduzione dell'accesso a pensione quale "Quota 100" e la conferma di strumenti di anticipazione in diverse configurazioni (Ape sociale, Ape volontaria e aziendale o Ape di mercato, Opzione donna) anche con l'ambizione di favorire il ricambio occupazionale.

Il Documento di economia e finanza 2020, varato nel corso della crisi pandemica da Coronavirus (Covid-19) e la successiva Nota di aggiornamento indicano, con riferimento al 2019, una spesa per prestazioni sociali sospinta dalle prestazioni sociali in denaro (+3,7 per cento) inclusive delle misure relative a "Quota 100" e al Reddito di cittadinanza¹, pari a 361,21 md (20,2 per cento del Pil e un aumento del 3,7 per cento rispetto al 2018), con una spesa per pensioni pari a 274,86 md (15,4 per cento del Pil e maggiore del 2,2 per cento sul 2018) e delle

¹ Rispetto alle previsioni, nel 2019 si sono registrati risparmi di spesa sui provvedimenti Quota 100 e Rdc che hanno comunque determinato un miglioramento dei saldi di finanza pubblica ai fini del contributo alla diminuzione del *deficit* nominale di circa 0,4 punti percentuali di Pil.

altre prestazioni sociali in danaro di 86,34 md (4,8 per cento del Pil e 7,9 per cento in aumento rispetto al 2018).

Le previsioni per il 2020 mostrano un aumento della spesa per pensioni dell'1,7 per cento che tiene conto di Quota 100 e delle altre misure correttive alla l. 22 dicembre 2011, n. 214 - e, quindi, dei tassi di cessazione stimati sulla base degli elementi più aggiornati - della rivalutazione delle pensioni in essere ai prezzi (pari, per l'anno 2019, a +1,1 per cento), delle ricostituzioni degli importi delle pensioni, con una incidenza sul Pil del 17,1 per cento; incidenza che si attesta nel triennio successivo su una percentuale stimata del 16,2.

La spesa per altre prestazioni sociali in denaro è prevista in aumento del 3 per cento rispetto al 2019 anche per effetto del necessario potenziamento di misure relative al contrasto alla povertà.

Secondo le nuove previsioni a legislazione vigente contenute nella Nota di aggiornamento al Def si stima un calo del 7 per cento nel 2020, pur a fronte di una tendenziale stabilità dei contributi figurativi e una successiva crescita media pari al 4 per cento all'anno nel triennio successivo. L'andamento riflette il deterioramento delle condizioni del mercato del lavoro alla luce del mutato quadro macroeconomico nell'anno in corso ed un atteso ritorno alla crescita dal 2021. In rapporto al Pil, i contributi sociali raggiungeranno il 13,7 per cento nel 2020, mantenendo un livello medio pari al 13,6 per cento nel triennio successivo.

1.2 I principali risultati finanziari ed economici come esposti nel bilancio consuntivo dell'Istituto per l'anno 2019 evidenziano scostamenti fisiologici rispetto alle previsioni.

Il conto economico chiude, anche nel 2019, con un risultato di esercizio negativo di -7,283 md, al lordo dell'accantonamento a riserve pari a 3,702 md, con un miglioramento sul saldo registrato nel 2018 di -7,839 md.

Il risultato economico negativo determina una riduzione del patrimonio netto che si attesta comunque su 39,759 md (47,042 md nel 2018) erodendo ulteriormente gli effetti del trasferimento di cui all'art. 1, cc. 178-179, della legge di bilancio 2018².

² L'art. 1, cc. 178 e 179, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 ha previsto una regolazione delle partite creditorie e debitorie tra Stato e Inps, con la compensazione dei crediti e debiti per un importo di 27,091 md ed il riconoscimento della natura di "trasferimento" dei debiti residui sino ad un importo complessivo di 88,878 md, azzerando i residui passivi derivanti da anticipazioni di bilancio al 31.12.2015; in entrata, nei trasferimenti correnti dallo Stato, è stata registrata una operazione di cassa per 27,091 md (con corrispondente riduzione dei residui attivi); in termini di competenza e cassa è stata, quindi, registrata in entrata la somma di 61,787 md.

Il saldo della gestione finanziaria di competenza è pari a 6,687 md (sul saldo 2018, pari a 64,403 md, incideva il citato trasferimento finanziario in conto capitale pari a 61,787 md). Mentre i differenti risultati della gestione economico-patrimoniale e di quella finanziaria sono da imputare alla diversa natura delle rilevazioni contabili, in quanto non tutte le movimentazioni finanziarie sono registrate tra le poste economiche (è il caso degli accantonamenti al fondo svalutazione crediti contributivi), l'operazione compensativa e l'assegnazione definitiva delle anticipazioni come previste nella legge di bilancio 2018 concorrono in maniera rilevante a modificare il risultato finanziario di competenza che (da 39,763 md del 2017 e 103,218 md del 2018) si assesta nel 2019 a 108,905 md con un apprezzabile miglioramento rispetto all'avanzo di amministrazione dell'anno precedente.

Il risultato della gestione di cassa segna un aumento delle disponibilità liquide per 1,793 md (- 2,386 md nel 2018) non utilizzate per colmare un fabbisogno di cassa di 2,091 md, cui si è fatto fronte con anticipazioni da parte dello Stato per 3,884 md (2,513 md nel 2017); detto importo 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.

Nella gestione finanziaria di cassa, i trasferimenti da parte dello Stato alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias) ed alla Gestione degli invalidi civili sono stati pari a complessivi 113,440 md (erano stati 132,384 md nel 2018) ritornando sui livelli del 2017, e rispettivamente suddivisi in 95,206 md (erano state pari a 114,431 md prestazioni assistenziali ex art. 37 della l. n. 88 del 1989, nel 2018) e 18,234 md.

In termini di competenza i trasferimenti correnti sono stati pari a 114,446 md (nel 2018 erano stati 105,720 md) di cui 114,270 md destinati alla Gias a titolo definitivo per la copertura degli oneri di natura assistenziale o pensionistici a carico della fiscalità generale. Di questi, 78,428 md sono oneri pensionistici di cui: 29,200 md per il finanziamento della quota parte di pensioni erogate dalle gestioni private e pubbliche dei lavoratori dipendenti di cui all'art. 37, c. 3, lett. c) della l. n. 88 del 1989 e di specifici settori quali la gestione Cdc (Coltivatori diretti, colono e mezzadri) con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989 (460 mln), le pensioni di invalidità del Fpld e le gestioni commercianti ed artigiani antecedenti alla l. 12 giugno 1984, n. 222, nonché per quota parte delle pensioni del clero ex art. 11 della l. 26 febbraio 1982, n. 54; 7,106 md sono stati impiegati per la copertura del sistema degli ammortizzatori sociali non direttamente assistito dalla contribuzione e 15,759 per sgravi fiscali; 18,459 md sono stati

destinati alla copertura degli oneri per l'erogazione di prestazioni, assegni ed indennità di invalidità civile di cui al d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. L'apporto dello Stato a copertura degli oneri pensionistici derivanti dall'accesso alla c.d. Quota 100 è stato pari a 2,131 md mentre quello per il Reddito e la pensione di cittadinanza è stato pari a 3,879 md.

I saldi sopra illustrati derivano dalla rappresentazione unitaria nel bilancio dell'Inps dei risultati di oltre quaranta Casse e Fondi gestiti dall'Istituto, suddivisi nei tre principali comparti del lavoro dipendente privato, di quello autonomo e del lavoro pubblico, cui si aggiungono i fondi di solidarietà disciplinati dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

La notevole disomogeneità dei risultati economici delle varie entità, che non emerge nella rappresentazione contabile unitaria del bilancio³ dell'Istituto, risiede nella crisi di alcuni segmenti del mercato del lavoro dipendente e di quello esercitato in forma autonoma sulla quale si innesta la non particolarmente efficiente attività di riscossione delle entrate accertate. Gli squilibri sono – seppur parzialmente - compensati da un complesso meccanismo di prestiti tra le gestioni in attivo (Gestione prestazioni temporanee e Gestione dei lavoratori parasubordinati, nonché Fondi di solidarietà) e quelle in passivo (Fondo pensioni lavoratori dipendenti, artigiani, commercianti, coltivatori diretti, coloni, mezzadri).

Alla copertura del fabbisogno in corso d'anno delle singole gestioni previdenziali iscritte in contabilità separate del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (trasporti, elettrici, telefonici e Inpdai) ed *ex* Inpdap (casse dipendenti enti locali e insegnanti) soccorrono le anticipazioni erogate dallo Stato, ai sensi dell'art. 35 della l. n. 448 del 1998.

In funzione di 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 e con effetti anche sul versante delle anticipazioni, 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).

³ Per effetto della legge di bilancio 2018 (art. 1, c. 185, della l. n. 205 del 2017) le movimentazioni finanziarie tra le gestioni sono evidenziate con regolazioni contabili che non danno luogo a oneri o utili; sono stati, quindi, uniformati i regimi finanziari nei termini di cui all'art. 69, c. 15 della l. n. 388 del 2000. Prima di allora, l'art. 52, c. 1, lett. a), del Regolamento di amministrazione e contabilità prevedeva una corresponsione di una remunerazione pari al tasso di interesse legale (dal 2015 pari allo 0,5 per cento) in ragione d'anno. Già prima dell'intervento della legge di bilancio 2018, tuttavia, al fine di garantire la neutralità finanziaria del bilancio dell'Inps, era stato precluso l'utilizzo delle somme riconosciute a titolo di prestito fruttifero per la copertura delle prestazioni erogate dai Fondi di solidarietà di cui agli artt. 26 e ss. del d.lgs. n. 148 del 2015, procedendo all'accantonamento degli interessi attivi in apposita voce dello stato patrimoniale dei singoli fondi anticipanti.

Come già rilevato nella precedente relazione al Parlamento, l'aspetto di reale problematicità che riguarda i conti dell'Istituto - anche in funzione della valutazione della sostenibilità della spesa pensionistica - è rappresentato dall'ingente e crescente mole di crediti delle aliquote contributive poste a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti; si tratta di 119,019 md di residui attivi a tutto il 2019⁴ (+7,590 md rispetto ai 111,429 del 2018). Ai 110,271 md, dopo il riaccertamento (-1,164 md) registrato al 1° gennaio 2019, si sono aggiunti nel corso dell'anno 236,211 md di nuovi accertamenti, formando una massa acquisibile di 346,482 md, di cui risultano riscossi in totale 227,455 md (223,169 md in conto competenza 2019) con un coefficiente di realizzazione pari al 65,6 per cento (66,7 nel 2018) ed una capacità di riscossione pari a 0,94 (0,95 nel 2018). Il fondo svalutazione crediti contributivi è stato, quindi, rideterminato in 89,772 md⁵ (78,452 md nel 2018) con un maggior accantonamento per il 2018 pari a 12,488 md ed un utilizzo per 1,168 md che conducono ad una percentuale del 75,4 per cento di copertura dei crediti di tale natura (cinque punti in più rispetto al 2018) con effetti peggiorativi del risultato economico e una diminuzione dell'attivo patrimoniale e ad un ammontare di 29,247 md di crediti non svalutati rilevati nel patrimonio netto (l'avanzo di amministrazione, invece, assume il valore al lordo dei predetti crediti).

I residui attivi sono complessivamente pari a 150,538 md, mentre al netto dell'intera consistenza dei fondi di svalutazione (92,023 md) sono pari a 58,514 md; valore in diminuzione di 2,638 md rispetto al 2018 in cui erano risultati pari a 61,153 md.

La spesa per prestazioni istituzionali nel 2019 è stata complessivamente pari a 331,056 md, maggiore di 12,683 md rispetto al 2018 (+ 4 per cento).

I trattamenti pensionistici, comprensivi di trattenute fiscali per 54,554 md, ammontano a 286,338 md (279,744 md nel 2018) di cui 54,780 md a carico della Gias (di cui 11,495 md per le gestioni pubbliche), con un incremento sul precedente esercizio di 4,180 md (+8,3 per cento rispetto al 2018) di cui 3,825 md per il finanziamento delle prestazioni di inclusione sociale introdotte nel 2019; agli iscritti alle gestioni pubbliche sono stati erogati 73,573 md, a quelle dei

⁴ Da rilevare che tra i residui attivi connessi con entrate derivanti da trasferimenti correnti, in cat. 6^a sono iscritti crediti per 4,912 md verso altri Enti del settore pubblico. Si tratta dei crediti per i quali l'art. 19 del d.l. n. 4 del 2019 prevede la disapplicazione dei termini di prescrizione riferiti agli obblighi relativi alle contribuzioni di previdenza e di assistenza sociale obbligatoria afferenti ai periodi di competenza fino al 31 dicembre 2014.

⁵ L'aumento del fondo svalutazione crediti contributivi è conseguente alla determinazione del direttore generale n. 171 del 24 aprile 2020 con la quale sono state definite le percentuali di svalutazione da applicare al consuntivo in esame e consegue all'applicazione di un modello di simulazione di esigibilità. Per i crediti in gestione agli Agenti della riscossione di cui alle norme introdotte con il d.l. n. 119 del 2018, convertito dalla l. n. 136 del 2018, con la legge di bilancio per il 2019 e con la l. n. 58 del 2019, è stata prevista la riapertura dei termini per la definizione agevolata.

lavoratori dipendenti del settore privato 153,918 md, agli autonomi 33,487 md ed agli iscritti alla gestione separata sono stati erogati 1,321 md. Le prestazioni agli invalidi civili sono state pari a 18,832 (+ 544 mln rispetto al 2018) e gli assegni sociali a 4,855 (- 164 mln rispetto al 2018). Le entrate contributive accertate si sono attestate su 236,211 md con un incremento del 2,2 per cento (+5,045 md) rispetto al 2018. Confluiscono in questa voce di entrata 2,65 md (erano stati 3,776 md nel 2018) e 517 mln trasferiti dal bilancio dello Stato a copertura degli esoneri contributivi rispettivamente previsti dalle leggi 190 del 2014 e 208 del 2015.

Si inverte nel 2019 il *trend* di diminuzione del numero delle prestazioni pensionistiche erogate (20.521.893, erano state 20.469.504 nel 2018).

In quest'ambito, le pensioni Ivs (invalidità vecchiaia e superstiti) a carico delle gestioni dei comparti del lavoro dipendente, autonomo e pubblico (comprese le pensioni facoltative) sono 16.692.379, a fronte dei 16.667.721 del 2018, con una variazione positiva dello 0,15 per cento e un incremento mostrano nel biennio le pensioni di invalidità civile - finanziate integralmente dalla Gias - che passano da 2.744.018 del 2018 a 2.824.890 (+2,9 per cento). Le ulteriori prestazioni (pensioni sociali, assegni sociali e assegni vitalizi) direttamente a carico della Gias registrano un nuovo decremento (-5 per cento) passando da 1.057.765 del 2018 a 1.004.624 del 2019.

L'aumento del numero dei trattamenti pensionistici vigenti che interessa tutte le categorie (dipendenti, autonomi e parasubordinati), riguarda anche le nuove prestazioni registratesi nel 2019 nell'ambito delle gestioni previdenziali che sono state 757.340 contro le 705.825 del 2018 (+7,3 per cento) con un incremento di spesa che passa da 12,030 md del 2018 a 13,242 md (+10,1 per cento), interessando quasi interamente la causale "vecchiaia e anzianità". Per ciò che concerne i trattamenti a carico del bilancio statale (Gias), la crescita di nuove liquidazioni si registra solo nella Gestione degli invalidi civili (538.762, +15,6 per cento) con una spesa complessiva di 3,136 md, in aumento di 495 mln rispetto all'esercizio precedente.

Le prestazioni temporanee⁶ (di cui anche alla Gpt) erogate a sostegno del reddito dei lavoratori ammontano a 44,718 md (nel 2018 38,629 md), con un incremento di 6,089 md (+15,8 per cento) e una tendenza in consistente aumento. Rispetto all'importo totale, gli oneri più rilevanti sono

⁶ Tra queste vi sono i trattamenti di famiglia e congedi parentali (6,751 md, in diminuzione di 162 mln), di disoccupazione (12,572 md in aumento di 1,090 md), di integrazione salariale (882 mln in diminuzione di 30 mln), di mobilità, di malattia e maternità, di fine servizio, di fine rapporto, prestazioni creditizie e sociali, assegni erogati dai fondi di solidarietà.

da riferire alle tutele nei casi di disoccupazione o di cessazione del lavoro che si attestano nel 2019 su 12,572 md, con un decremento del 9,5 per cento sul dato del 2018.

1.3 Il risultato economico-finanziario innanzi esposto nei dati di sintesi è dato dalla somma dei risultati delle gestioni amministrare dall'Inps in un arco temporale all'interno del quale si misura la sostenibilità e l'adeguatezza del sistema previdenziale attraverso le proiezioni riportate nei bilanci tecnici. In quest'ottica l'analisi della evoluzione prospettica degli aggregati di maggior rilievo che confluiscono nel bilancio generale dell'Istituto⁷ - all'interno della quale particolare importanza assumono l'evoluzione dei coefficienti di trasformazione in rendita e, dal lato dei contributi, la proiezione dei coefficienti di rivalutazione del montante contributivo - conduce ad uno schema di sintesi del conto economico e dello stato patrimoniale, base per la costruzione del bilancio tecnico complessivo e, in definitiva, delle scelte strategiche in materia previdenziale.

Le previsioni dei saldi dell'aggregato dei bilanci tecnici espongono un costante peggioramento (con un andamento reale inferiore rispetto alle effettive riscossioni) per giungere al 2026 con un *deficit* patrimoniale di oltre i 56 md quale effetto di sistematici disavanzi di esercizio.

⁷ La verifica statistico-attuariale sulle singole gestioni compete, in base agli articoli 153 e 154 del regolamento di amministrazione e contabilità, con cadenza triennale al Coordinamento statistico attuariale e non sono previste verifiche intermedie ed aggiornamenti in relazione al mutamento della legislazione di settore (cosa che sarebbe opportuna allorché si registrino importanti interventi normativi, quali, nel 2019, Quota 100 e Rdc o, quanto al 2017 e 2018, mancate riscossioni per effetto di misure di sanatoria). L'ultima di tali verifiche risale al 2017 attraverso la predisposizione dei bilanci tecnici con una proiezione decennale (2017/2025) per le gestioni che assicurano prestazioni di natura temporanea, estesa ad un trentennio (2017/2046) per le gestioni pensionistiche, e non risulta predisposta, né avviata quella prevista per il 2020.

Il quadro normativo assunto a riferimento è quello vigente al 1° settembre 2017, mentre il quadro macroeconomico, nel breve periodo, fa riferimento alla nota di aggiornamento al Def 2017, e nel medio - lungo periodo (dal 2021) ai parametri definiti nel luglio 2017 dal Ministero del lavoro (a seguito della Conferenza dei servizi tenutasi con il Ministero dell'economia nel luglio 2017) sulla base delle previsioni demografiche Istat.

Tabella 1 - Risultato d'esercizio

(dati in milioni)

	2018	2019	2020**	2021***	2022	2023	2024	2025	2026
Comparto Lavoratori dipendenti (di cui Gpt)	4.854 6.641 (4.957)	5.770 8.850 (5.583)	5.761 11.153 (5.277)	7.500 1.481 (949)	7.972	8.704	9.133	10.468	10.668
Settore pubblico	-10.414 -10.095	-11.637 -12.498	-13.373 -12.746	-14.307 -13.666	-15.578	-16.852	-18.160	-19.378	-20.751
Comparto Autonomi (di cui Parasub.)	-2.857 -4.876 (6.908)	-3.053 -3.743 (7.226)	-3.391 -3.766 (7.338)	-3.287 -5.408 (6.476)	-3.389	-3.597	-3.981	-4.177	-4.615
Complesso Gestioni*	-8.836 -7.839	-9.554 -7.283	-11.643 -5.650	-10.705 -19.578	-11.691	-12.551	-13.948	-14.126	-15.891

Fonte: Corte dei conti su dati Inps

In neretto i risultati d'esercizio effettivamente registrati nel 2018 e 2019 e quelli previsti come da assestato 2020 e previsione 2021

* Il dato complessivo comprende i risultati delle altre gestioni, casse e dei fondi

** Bilancio preventivo 2020

***Bilancio preventivo 2021

All'interno dei comparti le gestioni in attivo contribuiscono a ridurre i *deficit* di quelle in passivo (è il caso della Gpt nei confronti del Fpld sofferente nelle gestioni residuali e, quindi, con risultati attesi progressivamente migliori nel tempo). Nel settore dei lavoratori pubblici, contribuiscono al previsto saldo di -21 md del 2026, i 16 md riconducibili alla sola gestione pensionistica dei dipendenti degli enti locali, ed anche le gestioni non pensionistiche *ex* Inpdap non riescono a mantenere, nel lungo periodo, un margine positivo (da 1,2 md a - 1,9 md) aggravando il saldo generale delle gestioni. All'interno del comparto lavoratori autonomi, l'attivo della gestione separata (il cui pieno regime delle erogazioni è previsto per il 2034) non risolveva comunque i margini economici delle tre gestioni - artigiani, commercianti e cdc (coltivatori diretti coloni e mezzadri) - che evidenziano una situazione in continuo peggioramento.

Al di là del meccanismo delle anticipazioni tratte dalla Tesoreria - presso la quale, giova ricordarlo, sono virtualmente depositate, senza produrre interessi, le risorse liquide dell'attivo patrimoniale dell'Istituto - l'equilibrio complessivo del bilancio unitario dell'Inps è, quindi, il risultato di uno scambio di flussi tra gestioni che hanno regole contributive e prestazionali profondamente diverse (dalla automaticità delle prestazioni, alle forme di capitalizzazione sia pure imperfetta, dalla contrazione dei periodi riconosciuti, all'applicazione di meccanismi di contribuzione figurativa) e che, in taluni casi, ancora scontano il carattere di transitorietà -

segnato da sanatorie e riconoscimenti di prestazioni non coperti da contribuzione - determinato dalla migrazione da un regime ad un altro auspicabilmente più sostenibile ed adeguato.

L'analisi per comparti - oltre l'esposizione unitaria del bilancio dell'Inps - consente di evidenziare la capacità di copertura dei singoli sottosistemi nel tempo e di rilevare una doppia criticità.

Per un verso, infatti, il sistema dei prestiti attraverso il quale l'insufficienza di risorse per prestazioni da erogare a carico di alcune gestioni consumi l'accumulo di risorse di altre, ritarda l'individuazione di una soluzione che non sia esclusivamente contabile, ma che risiede nell'equilibrio del mercato del lavoro dal quale si attingono le fonti di finanziamento della spesa pensionistica.

Per altro verso, in assenza di un riordino dei comparti, la mancata corrispondenza tra contribuzione e prestazioni nel medio-lungo termine risulterà ancor più marcata proprio per le Gestioni ad oggi più performanti (Gestione prestazioni temporanee e Gestione separata) che beneficiano dell'attuale saldo positivo, che tuttavia integra uno squilibrio, tra le (maggiori) somme introitate a titolo contributivo rispetto alle (minori) prestazioni rese.

La proiezione su un arco temporale trentennale della spesa pensionistica complessiva è rappresentata nella tabella 2. Per tutto il periodo considerato il tasso tecnico convenzionale sui coefficienti di trasformazione del montante contributivo in rendita è pari all'1,5 per cento.

Nel confronto con i risultati reali (2017-2019) o quelli in corso di rilevazione (2020) e previsionali (2021), i dati esposti nell'ultima verifica statistico-attuariale differiscono per stime al ribasso sia in entrata (accertamenti) che in uscita (ratei di pensione pagati al netto ed al lordo Gias); per il 2019 ne consegue un rapporto di copertura reale delle entrate contributive accertate sui ratei al lordo dei trasferimenti da parte della Gias pari a 0,82 e addirittura superiore ad 1 (1,01) se considerati al netto.

Altrettanto significativo è il dato se si considera l'effettiva riscossione registrata nel 2019: il rapporto di copertura netto della spesa scende a 0,98 e a 0,79 sul lordo Gias. Detti rapporti rimangono sostanzialmente invariati anche nel 2020.

Per il 2020, infatti, i dati da assestato indicano un rapporto di copertura sulla spesa al lordo Gias (in consistente aumento) pari 0,81 rispetto alle entrate accertate e 0,77 rispetto a quelle riscosse.

Nel lungo periodo la spesa pensionistica non è compensata dalle entrate accertate e lo *spread* tende ulteriormente ad aumentare in misura sempre più accentuata anche in relazione all'effettiva capacità di riscossione. Nel 2046, come detto, la copertura prevista dalle entrate contributive sarà pari all'82 per cento al netto dell'intervento Gias, restando a carico della fiscalità generale il 31 per cento dell'intera spesa pensionistica.

Tabella 2 - Entrate contributive accertate e riscosse e Rate lorde e netto GIAS
(dati in milioni)

Anno	Entrate contributive accertate	Entrate riscosse	Ratei di pensione			Rapporto entrate/rate	Rapporto entrate/rate netto Gias
			lordo Gias	di cui Gias	netto Gias		
	A	B	C	D	C - D	A/C	A/(C-D)
2017	204.635		253.708	45.243	208.465	0,81	0,98
	224.627*	217.639	251.643	50.638	201.005	0,89	1,12
2018	207.920		259.340	46.687	212.653	0,80	0,98
	231.166*	221.950	256.064	50.695	205.369	0,90	1,13
2019	211.685		265.418	48.111	217.307	0,80	0,97
	236.211*	227.455**	287.571	54.780	232.791	0,82	1,01
2020	215.855		273.569	49.975	223.594	0,79	0,97
***	236.260*	228.876	293.458	59.361	234.097	0,81	1,01
2021	221.285		280.548	51.798	228.750	0,79	0,97
****	229.841*	220.934	278.035	59.062	218.973	0,83	1,05
2022	227.076		289.695	53.739	235.956	0,78	0,96
2023	233.167		299.148	55.864	243.284	0,78	0,96
2024	239.342		309.541	58.223	251.318	0,77	0,95
2025	245.976		318.920	60.420	258.500	0,77	0,95
2026	252.420		329.559	62.686	266.873	0,77	0,95
2027	259.550		339.559	64.776	274.783	0,76	0,94
2028	266.782		352.257	67.159	285.098	0,76	0,94
2029	274.439		364.292	69.545	294.747	0,75	0,93
2030	282.070		378.776	72.233	306.543	0,74	0,92
2031	289.550		392.555	74.774	317.781	0,74	0,91
2032	297.194		408.653	77.362	331.291	0,73	0,90
2033	305.273		423.076	79.588	343.488	0,72	0,89
2034	313.407		439.292	81.983	357.309	0,71	0,88
2035	321.979		453.818	84.273	369.545	0,71	0,87
2036	330.300		470.469	86.871	383.598	0,70	0,86
2037	339.298		486.721	89.304	397.417	0,70	0,85
2038	348.496		504.262	91.486	412.776	0,69	0,84
2039	358.067		519.633	93.332	426.301	0,69	0,84
2040	367.840		536.458	94.890	441.568	0,69	0,83
2041	377.534		551.448	96.373	455.075	0,68	0,83
2042	387.692		568.243	97.688	470.555	0,68	0,82
2043	398.176		583.370	98.915	484.455	0,68	0,82
2044	408.954		600.050	100.144	499.906	0,68	0,82
2045	420.126		614.336	101.303	513.033	0,68	0,82
2046	432.257		629.699	102.130	527.569	0,69	0,82

Fonte Corte dei conti su dati Inps

*Entrate effettivamente accertate

** 223,169 md in conto competenza 2019

***Dati estratti da Bilancio assestato 2020

****Dati estratti da Bilancio preventivo 2021

All'interno di questo quadro, il risultato delle Gestioni previdenziali pubbliche - caratterizzato da un disavanzo in costante crescita (per oltre il 90 per cento causato dal parziale Cpdel) - determina analisi prospettiche statistiche attuariali che rilevano tassi di copertura delle spese estremamente insufficienti ed anche prossimi al solo 50 per cento, seppure in concreto si rivelino più elevati di circa 10 punti percentuali rispetto alle stime.

Tabella 3 - Gestione pubblica - Entrate contributive e Rate lorde e netto GIAS
(dati in milioni)

Anno	Entrate contributive	Ratei di pensione			Rapporto entrate/rate	Rapporto entrate/rate netto Gias
		lordo Gias	di cui Gias	netto Gias		
	A	B	C	D	A/B	A/D
2018	50.948	71.548	10.572	60.976	0,71	0,84
*	57.246	70.816	9.355	61.461	0,81	0,93
2019	51.809	74.029	11.452	62.577	0,70	0,83
*	56.989	73.573	11.495	62.078	0,77	0,92
2020	52.471	77.056	12.815	64.241	0,68	0,82
*	56.618	75.692	13.535	62.157	0,75	0,91
2021	53.289	79.950	13.981	65.969	0,67	0,81
*	58.454	77.901	12.992	64.909	0,75	0,90
2022	54.234	83.261	15.302	67.959	0,65	0,80
2023	55.292	86.647	16.606	70.041	0,64	0,79
2024	56.265	90.237	18.064	72.173	0,62	0,78
2025	57.413	93.630	19.340	74.290	0,61	0,77
2026	58.440	97.015	20.656	76.359	0,60	0,77
2027	59.708	100.310	21.803	78.507	0,60	0,76
2028	60.794	103.983	23.224	80.759	0,58	0,75
2029	62.081	107.719	24.623	83.096	0,58	0,75
2030	63.164	111.866	26.302	85.564	0,56	0,74
2031	64.454	115.827	27.782	88.045	0,56	0,73
2032	65.792	119.871	29.275	90.596	0,55	0,73
2033	67.334	123.357	30.372	92.985	0,55	0,72
2034	68.712	126.999	31.597	95.402	0,54	0,72
2035	70.267	130.466	32.679	97.787	0,54	0,72
2036	71.715	134.332	34.030	100.302	0,53	0,71
2037	73.499	138.028	35.169	102.859	0,53	0,71
2038	75.238	141.295	36.007	105.288	0,53	0,71
2039	77.130	144.013	36.487	107.526	0,54	0,72
2040	78.995	146.031	36.641	109.390	0,54	0,72
2041	80.896	147.662	36.653	111.009	0,55	0,73
2042	83.045	149.055	36.452	112.603	0,56	0,74
2043	85.293	150.500	36.135	114.365	0,57	0,75
2044	87.613	151.902	35.739	116.163	0,58	0,75
2045	90.055	153.268	35.233	118.035	0,59	0,76
2046	92.646	154.369	34.338	120.031	0,60	0,77

* In neretto i dati effettivi e per gli anni 2020 e 2021 quelli rispettivamente estratti da Bilancio assestato e da Bilancio preventivo 2021.

Fonte Inps

Occorre, tuttavia, considerare: *i*) che il disavanzo tra entrate contributive e spesa pensionistica è parzialmente compensato dal fatto che sui trattamenti pensionistici vengono operate trattenute fiscali (54,554 md su 262,299 md nel 2019 al netto delle prestazioni istituzionali interamente a carico dello Stato per pensioni di invalidità civile, assegni e pensioni sociali per 24,039 md) peraltro sostanzialmente coincidenti con il contributo dello Stato alle pensioni dei lavoratori dipendenti *ex art. 37, c. 3, lett. c)* della l. n. 88 del 1989 (54,780 md nel 2019); *ii*) che, del resto, il riferimento ai ratei di pensione di cui alla tabella 2 riguarda esclusivamente quella parte di prestazioni istituzionali (complessivamente pari a 331,056 md nel 2019) classificata quale spesa per pensioni maturate su contribuzione; *iii*) che tra le entrate accertate rientrano, per contro, le contribuzioni Ivs - corrispondenti alle pensioni ordinarie - ma anche la cd. contribuzione minore autofinanziata da datori e lavoratori ovvero quella destinata a trattamenti di disoccupazione (12,572 md) e di integrazione salariale (882 mln); *iv*) che tra le entrate contributive sono, quindi, considerati i trasferimenti per coperture figurative, sgravi e agevolazioni contributive (il cui dettaglio, per un ammontare di 15,759 md nel 2019, è specificato nel capitolo 6); *v*) che, in ultimo, l'efficienza della fonte di finanziamento contributivo dovrebbe essere misurata riducendo dal totale delle entrate contributive l'apporto dello Stato alle gestioni dei propri dipendenti (l'integrazione dei modelli gestionali pubblico-privato è, infatti, ben lontana dall'attuarsi).

Nel calcolo della spesa per prestazioni istituzionali è ricompresa una importante quota Gias che finanzia prestazioni assistenziali e sociali non strettamente riferibile ad oneri pensionistici coperti da contribuzione Ivs e minore quali quelli indicati al punto *iv*) che precede. Si tratta, cioè, di interventi in materia di povertà (il Rdc e la Pdc per 3,825 md nel 2019), esodo pensionistico, supporto alle famiglie (6,751 md per assegni al nucleo familiare e congedi parentali nel 2019), trattamenti di malattia e maternità (6,304 md), disoccupazione e decontribuzione riconducibili ad una funzione assistenziale che ovviamente cresce nelle fasi congiunturali di crisi ma che - seguendo la metodologia di calcolo prevista dal Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (Sespros) - vengono imputati alla spesa per pensioni piuttosto che trovare corretta e separata classificazione tra misure assistenziali quali in effetti sono.

La programmazione e l'analisi sull'appropriatezza e la sostenibilità della spesa pensionistica richiede, quindi, primariamente una codificazione delle attività, sia sul versante delle entrate

che su quello della spesa, rigorosamente basata sulla distinzione delle fonti di finanziamento, oltre che sulle finalità perseguite e che trovi puntuale evidenza nel bilancio dell'Inps. Solo in questi termini si potrà adeguatamente stabilire quanta parte delle prestazioni pensionistiche sia concretamente alimentata dalla fiscalità generale (che a sua volta - in una sorta di partita di giro - attinge anche dai redditi da pensione) e quale sia l'effettivo drenaggio di risorse dal sistema produttivo in funzione solidaristica che viene a determinarsi per effetto del sempre maggiore apporto dello Stato sulla componente a sostegno di posizioni economicamente più deboli e socialmente più fragili.

1.4 In materia pensionistica sono proseguiti - nel 2019 - gli interventi volti a trovare soluzioni all'inasprimento dei requisiti di pensionamento introdotti dalla l. n. 214 del 2011.

Terminate le operazioni di "salvaguardia", l'ultima delle quali prevista dall'art. 1, cc. 212 e ss. della l. 11 dicembre 2016, n. 232, sono proseguite le azioni volte a favorire gli anticipi pensionistici attraverso la riconferma dell'Ape sociale (l'art. 18 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 convertito dalla l. 28 marzo 2019, n. 26, proroga a tutto il 31 dicembre 2019 la misura di cui all'art. 1, c. 179 della l. 11 dicembre 2016, n. 232) e di Opzione donna (art. 16 del d.l. n. 4 del 2019) a condizione, per quest'ultima, che si opti per un assegno interamente calcolato con il metodo contributivo.

L'innalzamento dell'età media pensionistica legata alle variazioni dell'indicatore demografico della speranza di vita come introdotto dalla riforma del 2011 è stato temporaneamente (per un triennio ed in presenza di determinati requisiti) congelato attraverso una generalizzata disciplina di pensione⁸ derivante dalle misure di Quota 100 e di riduzione dell'anzianità contributiva per accesso al pensionamento anticipato indipendente dall'età anagrafica, previste rispettivamente dagli artt. 14 e 15 del d.l. n. 4 del 2019⁹.

⁸ Secondo il Rapporto n. 20 del luglio 2019 della RGS, tra il 2018 e il 2040, la spesa pubblica per pensioni in rapporto al Pil rileverà uno scostamento pari a 0,2 punti percentuali di Pil, quale effetto dell'impatto finanziario delle misure introdotte con la l. n. 26 del 2019.

⁹ In occasione dell'audizione della Corte dei conti sul "disegno di legge n. 1018 di conversione in legge del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni" è stato rappresentato come il Rdc in uno con Quota 100 determinino, pur perseguendo un aumento dell'occupazione oltre che una finalità di inclusione sociale, un impatto netto significativo "sia se considerato in termini di deficit e debito pubblico dei prossimi tre anni (circa 17 miliardi), sia se considerato in termini di crescita del cosiddetto debito pensionistico implicito (valore attuale delle passività future nette)".

Sostiene la Corte dei conti che l'aspettativa di ottenere la sostituzione dei pensionati che "anticipano" l'uscita dal lavoro con nuove assunzioni non sembra trovare conferma negli studi che pongono in relazione, per i diversi paesi, l'età di uscita dal mondo del lavoro con la quota di occupazione giovanile, lasciando invece prevedere il rialzo degli oneri sociali per riequilibrare lo scompenso generato con effetti depressivi sulla domanda di lavoro.

La nuova formula di pensionamento anticipato è equivalente ad una salvaguardia di carattere generalizzato cui sono ammessi anche soggetti non in stato di esodo e consente il raggiungimento del requisito di anzianità contributiva cumulando tutti e per intero i contributi versati o accreditati presso due o più forme di assicurazione obbligatoria gestite dall'Inps con una norma di favore finora riconosciuta alle sole pensioni anticipate di cui all'art. 24, c. 10, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, e per i lavoratori precoci¹⁰.

Nel capitolo dedicato alle prestazioni si dà conto nel dettaglio della disciplina peculiare dei citati strumenti e dell'effettivo ricorso nell'anno in esame, qui rilevando che, al di là delle specifiche finalità di facilitare l'accesso alla pensione per i cosiddetti lavoratori precoci e per chi svolge mansioni usuranti, o di eliminare gli ostacoli al cumulo dei versamenti assicurativi effettuati presso diversi enti di previdenza, misure ampliative della spesa attraverso l'anticipo dell'età di pensionamento rispetto a quella ritenuta congrua con l'equilibrio attuariale e intergenerazionale, il blocco dell'indicizzazione dell'età di uscita dal lavoro alla speranza di vita e la reintroduzione del sistema delle finestre (si tratta proprio dei tre specifici interventi attuati con il d.l. n. 4 del 2019 in materia pensionistica), comportano sia esigenze di cassa immediate tipiche di un meccanismo a ripartizione sia debito implicito, in quanto la componente del trattamento su base retributiva non viene corretta per tener conto della maggiore durata della prestazione.

Sul versante dell'assistenza si riscontra l'istituzione dello strumento di inclusione attiva denominato Reddito di cittadinanza di cui agli artt. 1 e ss. del d.l. n. 4 del 2019 che dal mese di aprile 2019 ha sostituito il Reddito di inclusione attiva di cui al d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 (di attuazione della l. 15 marzo 2017, n. 33), ampliandone importo e platea dei beneficiari.

Nelle intenzioni originarie la misura prevede che all'inclusione sociale, di cui l'erogazione del beneficio economico è parte, segua l'inserimento nel mercato del lavoro dei percettori in età

Nell'ambito del settore pubblico, in ogni caso, non è possibile porre in alcuna relazione la sostituzione dei pensionati con nuova forza lavoro, in quanto l'accesso al pubblico impiego presuppone l'intermediazione di una autorizzazione amministrativa a bandire procedure concorsuali.

¹⁰ Le pensioni anticipate di cui all'art. 24, c. 10, del d.l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni, in l. n. 214 del 2011 sono state ammesse al cumulo dall'art. 1, c. 239 della l. 24 dicembre 2012, n. 228 (come modificata dall'art. 1, c. 195 della l. 11 dicembre 2016, n. 232). Precedentemente il cumulo contributivo era ammesso esclusivamente ai fini del conseguimento della pensione di vecchiaia e dei trattamenti pensionistici per inabilità.

lavorativa attraverso formule organizzative funzionali alla trasformazione del beneficio in agevolazione contributiva¹¹.

Quanto agli ammortizzatori sociali ed alle misure dedicate al mercato del lavoro, residua l'ultima annualità degli esoneri contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato *ex art. 1*, cc. 118 e seguenti, della l. 23 dicembre 2014, n. 190, mentre sono entrate a regime le disposizioni in materia di disciplina dei contratti di lavoro a tempo indeterminato e di riduzione della durata massima dei contratti a termine, contenute nel d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito nella l. 9 agosto 2018, n. 96, che, anche per effetto della normativa sul licenziamento economico (d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23), hanno favorito un processo di sostituzione dei rapporti di lavoro a tempo determinato con altri a tempo indeterminato idonei a consentire l'accesso ad altre tipologie di agevolazione contributiva. Continua l'operatività dell'esonero strutturale per l'occupazione giovanile stabile di cui all'art. 1, cc. 100-108 e 113-115, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, il programma Garanzia giovani (*neet*) ed il sostegno al reddito in caso di perdita involontaria del lavoro (Naspi, Dis-coll) ai sensi del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22 e dell'art. 19 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

Il buon risultato dell'esperienza applicativa dell'insieme delle ricordate misure di intervento assistenziale e di sostegno del reddito per la tutela nei casi di licenziamento o di cessazione del lavoro a termine è testimoniato anche nella contingenza determinata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19. Detti strumenti implicano continue modifiche ed aggiustamenti (ad esempio, sulla gestione delle domande o sulla verifica dei requisiti) e comportano ripetute attività di sviluppo delle procedure e di adeguamento delle piattaforme informatiche che spesso rallentano l'azione dell'Istituto e, tuttavia, nella loro flessibilità ed applicazione generalizzata appaiono particolarmente utili nell'attuale congiuntura.

Con riguardo allo specifico settore degli esoneri e degli ammortizzatori sociali, infatti, non può non ribadirsi come la frammentarietà di un sistema di agevolazioni non coordinate e selettive, basate sull'assunzione capitaria piuttosto che su quella incrementale, rischi di innescare meccanismi di concorrenza tra tipologie di lavoratori, distinti sulla base del periodo di inattività, dell'età, della provenienza geografica, del complesso di condizioni e spesso della

¹¹ Per quanto oltre potrà rilevarsi in dettaglio, la compatibilità ed il carattere aggiuntivo delle agevolazioni (art. 8 del d.l. 4 del 2019) rispetto a quelle stabilite dall'art. 1, c. 247, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, sì da essere fruibili e trasferibili al datore di lavoro sotto forma di credito di imposta, determinano una forma di concorrenza tra tipologie di lavoratori con preferenza dei soggetti beneficiari del Rdc rispetto ad altri lavoratori, quand'anche maggiormente specializzati, la cui possibile assunzione non produce analoghi sgravi contributivi al datore di lavoro.

intestazione agli stessi di benefici assistenziali più favorevoli¹², piuttosto che sulle competenze e sulle professionalità acquisite; e rischia, altresì, di generare, attraverso pratiche assunzionali incorrette e talvolta abusive (quali la reciproca riassunzione di lavoratori tra aziende), situazioni di improduttività delle misure e di inefficienza del mercato.

¹² L'art. 8 del d.l. 4 del 2019 che regola gli incentivi per le imprese che assumono i beneficiari del Reddito di cittadinanza a tempo pieno e indeterminato (anche in apprendistato), consente il cumulo con l'esonero contributivo previsto ai sensi del c. 893 dell'art. 1 della l. n. 205 del 2017 e garantisce comunque al datore di lavoro che abbia esaurito gli incentivi alle assunzioni previsti dall'ultima legge di bilancio, la fruizione degli sgravi contributivi sotto forma di credito di imposta, rappresenta il tentativo -allo stato ancora da attuare- di conferire alle misure assistenziali un carattere di complementarietà rispetto alla gamma degli ammortizzatori sociali proposti.

2. GLI ORGANI

2.1 Ad inizio 2019, all'interno del provvedimento che disciplinava Reddito di cittadinanza e Quota 100, è stata inserita la riforma della *governance* dell'Inps. L'art. 25 del d.l. n. 4 del 2019 ha, infatti, previsto il ripristino del Consiglio di amministrazione (C.d.a.) - le cui funzioni erano state devolute ad un unico soggetto quale presidente dal d.l. 31 maggio 2010, n. 78 - con il trasferimento ad esso di tutte le competenze già attribuite dall'art. 3 del d.lgs. n. 479 del 1994 e, all'atto della conversione in legge n. 26 del 28 marzo 2019, la creazione di un nuovo organo specializzato nella figura del vice presidente.

La sostanziale riproposizione aggiornata dei compiti e delle funzioni degli organi di governo (art. 25 cit., c. 1, lett. a-e), all'interno della quale il vice presidente è individuato quale componente tecnico del c.d.a., ha superato le iniziative di riforma che erano confluite nella attuale legislatura in due proposte di legge riunite.

Rimane quindi immutato l'assetto definito dall'art. 3 del d.lgs. n. 479 del 1994, che innovando la ristrutturazione degli enti previdenziali stabilita nella l. n. 88 del 1989, prevede un sistema di indirizzo di tipo duale articolato sull'attività di natura strategica e di controllo, attribuita al Consiglio di indirizzo e vigilanza (Civ), e su quella di carattere politico-amministrativo, assegnata ad un c.d.a. di cinque membri ed al cui presidente è intestata la titolarità del potere di rappresentanza legale. Ad un terzo organo, il direttore generale, sono affidati compiti di natura gestionale e di esecuzione degli indirizzi dati.

Rispetto al predetto impianto ordinamentale continua a ravvisarsi l'esigenza di coerenza del sistema di *governance* rispetto al ruolo dell'Ente di erogazione delle prestazioni sociali pensionistiche e previdenziali, avuto riguardo, da un lato, alla effettiva rispondenza del modello ispiratore di *corporate governance* come previsto dall'art. 2409 *octies* c.c. nell'assicurare snellezza di rapporti ed equilibrio delle funzioni tra l'organo di indirizzo e sorveglianza e quello politico-amministrativo, e, dall'altro, alla garanzia di adeguatezza della funzione manageriale di gestione, di effettività dell'azione dell'organo di revisione attraverso un diffuso potere di controllo di legittimità esteso ai singoli atti, e di riconoscimento della centralità dei fondi, delle gestioni e dei comitati regionali e provinciali.

Nella dichiarata necessità di assicurare continuità nell'azione di governo dell'Istituto, il legislatore ha evitato formule commissariali caratterizzate da straordinarietà e temporaneità

prevedendo all'art. 25 del d.l. n. 4 del 2019 una fase di prima attuazione che anticipasse lo schema di *governance* definitivo prescelto.

In fase di prima attuazione, l'opzione ministeriale, quindi, si è discostata rispetto al dettato ed alla *ratio* della riforma in ordine all'idea che il corretto dispiegarsi dell'azione amministrativa fosse da porre in correlazione con la separazione delle funzioni e la nomina di distinti "*soggetti cui sono attribuiti i poteri, rispettivamente, del Presidente e del Consiglio di amministrazione, come individuati nelle disposizioni del presente decreto*". A distanza di un mese dal 15 febbraio 2019, giorno di conclusione del mandato del Presidente nominato ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 78 del 2010, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 14 marzo 2019 sono stati attribuiti ad un unico soggetto i poteri del Presidente e del c.d.a. (*ex d.i. 14 marzo 2019*) dell'Inps come individuati nel novellato art. 3, cc. 3 e 5, del d.lgs. n. 479 del 1994.

Inoltre, seppure normativamente non prevista, con il medesimo decreto è stata disposta anche la nomina di un vice del soggetto sopra designato, i cui compiti e funzioni sono stati individuati successivamente all'atto della conversione del d.l. n. 4 del 2019 nella l. 28 marzo 2019, n. 26. La legge di conversione, quanto alla figura del vice presidente, ha disposto che venga "*scelto tra persone di comprovata competenza e specifica esperienza gestionale*" e "*nominato ai sensi della l. 24 gennaio 1978, n. 14, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali... componente del Consiglio di amministrazione che sostituisce il Presidente in caso di assenza o impedimento a svolgere tutte le funzioni ad esso delegate*".

Le questioni attinenti ai poteri conferiti al vice presidente, all'effettivo espletamento delle funzioni nel corso del mandato, al regime delle incompatibilità anche in relazione ad incarichi dirigenziali assunti successivamente, ma contestuali a quello di *governance*, al trattamento giuridico, economico e previdenziale del dirigente e, infine, al possesso dei requisiti richiesti dalla legge e dal regolamento comunitario per la direzione dell'Ufficio del responsabile della protezione dei dati assegnata al termine del mandato, sono stati oggetto di intensa interlocuzione tra gli Organi dell'Ente (direttore generale e Collegio dei sindaci, in particolare), il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Dipartimento della Funzione Pubblica, la Ragioneria Generale dello Stato e l'Anac, che ha condotto a diverse iniziative e segnalazioni giudiziarie.

L'attuale Presidente è stato designato per la durata di un quadriennio con d.p.r. del 22 maggio 2019; la trasmissione del decreto da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con l'indicazione di proseguire nelle funzioni attribuite con il d.i. del 14 marzo 2019, reca la data 7 agosto 2019; il formale insediamento del presidente è avvenuto il 15 aprile 2020.

Fino a tale data il dirigente di II fascia incaricato della funzione di vice presidente con il citato d.i. del 14 marzo, non risulterebbe aver svolto, neppure in maniera collegiale con il nominato Presidente, alcuna attività di indirizzo-politico amministrativo connessa con l'incarico.

Va rilevato, peraltro, che il perdurare della fase c.d. di prima attuazione per oltre un anno dal varo della riforma - senza fissazione di alcun limite temporale prima, e poi, nell'attesa dell'insediamento degli organi finalmente nominati - ha determinato una condizione di maggiore incertezza, anche rispetto al regime introdotto dal d.l. n. 78 del 2010, del percorso verso la gestione duale tra gli organi di indirizzo, e verso l'esercizio di una collegialità interna agli organi.

Più in generale vanno ribadite le osservazioni contenute nelle precedenti relazioni al Parlamento in ordine alla perdurante necessità di un intervento normativo complessivo che vada ben oltre la definizione di compiti e funzioni degli organi di governo, di cui alla legge fondante 9 marzo 1989, n. 88 ed al d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479, alla istituzione di un ulteriore organo nella figura del vice presidente ed al ripristino del c.d.a. Intervento normativo che, in ottica di più ampio respiro, comprenda: la revisione di detti compiti e funzioni in chiave di riequilibrio dei poteri tra organi, nonché la razionalizzazione delle gestioni amministrative e delle competenze dei relativi comitati amministratori. Meritevole di specificazione normativa sarebbe, altresì, la definizione del perimetro della vigilanza ministeriale ai fini della concreta verifica del rispetto della conformità dell'azione dell'Istituto ai programmi e indirizzi governativi in materia di previdenza (tenendo anche conto degli indirizzi strategici dettati dal Civ ed assicurando, quindi, l'effettività del regime duale) e delle norme ordinamentali dell'amministrazione pubblica, della specificazione del ruolo dell'organo di revisione rispetto ai penetranti compiti rinvenibili nell'art. 2403 e seguenti del c.c., e del riscontro dell'efficacia dei sistemi di controllo interno e di misurazione della *performance*, nonché della trasparenza dell'azione amministrativa e, più in generale, del livello e della qualità dei risultati ottenuti.

2.2 Per tutto il 2019 le funzioni di presidente, vice presidente e c.d.a. sono state svolte dagli organi transitori di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 14 marzo 2019.

Il Presidente dell'Inps è stato nominato con d.p.r. 22 maggio 2019 succedendo al Presidente incaricato con d.p.r. 16 febbraio 2015.

L'attuale vice presidente è stato nominato con d.p.c.m. del 24 febbraio 2020, mentre i restanti componenti del c.d.a. sono stati nominati con d.p.c.m. del 16 dicembre 2019.

L'insediamento degli organi è avvenuto il 15 aprile 2020.

La durata degli incarichi è quadriennale.

Si ricorda che per la nomina a vice presidente, ai sensi dell'art. 25, c. 2, del d.l. n. 4 del 2019, è richiesto, tra gli altri, il requisito della *"specificata esperienza gestionale"*, mentre per quella a membro del c.d.a., il requisito dell'*"indipendenza"*.

Secondo quanto rappresentato dall'Istituto (nota prot. 163 del 16 febbraio 2021 di risposta alle osservazioni propedeutiche alla Relazione), della verifica di detti specifici requisiti - ritenuti imprescindibili ai fini del perfezionamento delle nomine e da svolgersi nel riscontro dell'attività curriculare e dell'assenza di situazioni di conflitto di interesse - si deve *"chiedere contezza alle amministrazioni coinvolte nel processo di nomina"*.

Il Civ è stato costituito con d.p.c.m. in data 14 novembre 2017, previa designazione dei suoi componenti ad iniziativa delle parti sociali.

Il Direttore generale è stato nominato con d.m. del 13 gennaio 2017.

L'incarico non è stato prorogato, né rinnovato, ai sensi dell'art. 1, c. 3, del predetto d.m., nonostante il *"riordino della governance degli enti previdenziali e assicurativi pubblici"* avvenuto con le disposizioni del d.l. n. 4 del 2019.

Con determinazione n. 8 del 16 gennaio 2020 è stato designato il direttore generale vicario.

Il Collegio dei sindaci è stato nominato con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, del 24 settembre 2019. Il Collegio dei sindaci che ha operato in parziale diversa composizione fino a settembre 2019 era stato nominato con d.i. del 6 agosto 2015.

La spesa impegnata per gli organi dell'Ente - comprensiva di quella per l'Oiv, costituito da tre componenti - si attesta nel 2019 su 3,395 mln, in diminuzione sul precedente esercizio (3,429 mln).

Tabella 4 - Spesa degli Organi e Oiv*

TOTALI	Impegni spesa compensi fissi	Impegni spesa rimborsi	Anno 2018	Impegni spesa compensi fissi	Impegni spesa rimborsi	Anno 2019	Differenza 2019 su 2018
Presidente e Vice presidente**	125.000	50.000	175.000	125.000	20.000	145.000	-30.000
Consiglio di indirizzo e vigilanza	337.899	134.983	472.882	333.021	133.367	466.388	-6.494
Collegio sindacale	2.403.000	10.000	2.413.000	2.403.000	10.000	2.413.000	0
Direttore generale ***	297.367	1.613	298.980	297.367	3.985	301.352	2.372
Organismo indipendente di valutazione	70.000	0	70.000	70.000	0	70.000	0
TOTALE GENERALE	3.233.266	196.596	3.429.862	3.228.388	167.352	3.395.740	-34.122

*Le spese relative all'Oiv sono ricomprese in questa tabella pur non essendo organo.

**Nel 2019 l'indennità di carica del presidente, determinata dal decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 9 maggio 2001 in lire 248.540.000 (euro 128.360,20) ed applicate le riduzioni per effetto della l. n. 266 del 2005 e del d.l. n. 78 del 2010, è stata attribuita all'Organo munito dei poteri del presidente ed all'Organo munito dei poteri del vice presidente secondo la ripartizione stabilita nel d.i. 14 marzo 2019.

*** Il direttore generale è retribuito con i capitoli relativi alle retribuzioni del personale.

Fonte: Inps

La tabella 5 espone la spesa impegnata nel biennio 2018-2019 per comitati e commissioni che, nell'anno di riferimento, risulta in aumento per effetto dell'incremento dell'attività delle gestioni e del rinnovo delle Commissioni *ex* Inpdap, scadute nella seconda metà del 2018 e rinnovate sul finire nel 2019.

Tabella 5 - Spesa per Comitati e Commissioni

COMITATI E COMMISSIONI	Impegni spesa gettoni	Impegni spesa rimborsi	Anno 2018	Impegni spesa gettoni	Impegni spesa rimborsi	Anno 2019	Differenza 2019 su 2018	Var. %
FPLD	6.967	4.040	11.007	8.000	5.348	13.348	2.341	21
Prestazioni Temporanee	3.545	1.500	5.045	4.909	3.000	7.909	2.864	57
GIAS	600		600	600	0	600	-	0
CD-CM	2.861	8.604	11.465	4.000	10.000	14.000	2.535	22
Artigiani	2.759	4.000	6.759	3.000	6.000	9.000	2.241	33
Commercianti	8.662	5.000	13.662	9.000	10.000	19.000	5.338	39
Parasubordinati	1.773	2.000	3.773	2.500	2.500	5.000	1.227	33
FF.SS.	1.160	1.500	2.660	1.120	1.500	2.620	-40	-2
Volo	2.506	1.976	4.482	4.754	1.977	6.731	2.249	50
Clero	1.334	1.577	2.910	1.154	2.000	3.154	243	8
Familiari	1.000	2.000	3.000	1.160	3.530	4.690	1.690	56
Commissione CAU	3.088	2.976	6.064	3.724	2.000	5.724	-340	-6
Totale	36.255	35.173	71.427	43.921	47.855	91.776	20.348	28
Commissioni ex INPDAP								
Vigilanza dipendenti Civili militari Stato	1.534	1.512	3.046	2.500	2.000	4.500	1.454	48
Vigilanza Enti locali	2.252	4.968	7.221	5.000	6.000	11.000	3.780	52
Vigilanza Enti di diritto pubblico	1.000	800	1.800	2.000	1.000	3.000	1.200	67
Vigilanza pensioni sanitari	1.199	2.605	3.804	3.000	4.000	7.000	3.196	84
Vigilanza pensioni ufficiali giudiziari	800	800	1.600	2.000	1.000	3.000	1.400	88
Vigilanza insegnanti di asilo	800	800	1.600	1.000	1.000	2.000	400	25
Comitato tecnico pensioni privilegiate	874	1.000	1.874	1.970	2.000	3.970	2.096	112
Totale	8.459	12.485	20.945	17.470	17.000	34.470	13.526	65
Comitati Fondi di Solidarietà								
Credito			0			0		
Credito Cooperativo			0			0		
Assicurativi			0			0		
Monopoli			0			0		
Tributi			0			0		
Poste			0			0		
Trasporto Aereo			0			0		
Totale Comitati Fondi di solidarietà	0	0	0	0	0	0		
Comitati e Commissioni a livello periferico	74.735	63.168	137.904	74.847	71.334	146.181	8.277	6
TOTALE GENERALE	119.449	110.826	230.276	136.238	136.189	272.427	42.151	18

Fonte: Inps

La tabella 6, 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 6 - Spesa complessiva per organi, Comitati e Commissioni

	Impegni spesa compensi fissi - gettoni di presenza	Impegni spesa rimborsi	Anno 2018	Impegni spesa compensi fissi - gettoni di presenza	Impegni spesa rimborsi	Anno 2019	Differenza 2019 su 2018	Var. %
Organi	3.233.266	196.596	3.429.862	3.228.388	167.352	3.395.740	-34.122	-1,0
Comitati e commissioni centrali	36.255	35.173	71.428	43.921	47.855	91.776	20.348	28,5
Commissioni ex INPDAP	8.459	12.485	20.944	17.470	17.000	34.470	13.526	64,6
Comitati e fondi di solidarietà	0	0	0	0	0	0	0	0,0
Comitati e Commissioni a livello periferico	74.735	63.168	137.903	74.847	71.334	146.181	8.278	6,0
TOTALE GENERALE	3.352.715	307.422	3.660.137	3.364.626	303.541	3.668.167	8.030	0,2

Fonte: Inps

In merito alle spese per gli organi viene in rilievo la questione degli emolumenti del presidente e del vice presidente indicato ai sensi del d.i. del 14 marzo 2019 che riverbera anche ai fini della determinazione dei compensi dei componenti del c.d.a.

L'art. 25 del d.l. n. 4 del 2019, ha, infatti, sostituito il c. 11 dell'art. 3 del d.lgs. n. 479 del 1994 stabilendo che gli emolumenti degli organi sono definiti senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con provvista a trarsi da riduzione strutturale delle spese di funzionamento dell'Istituto formalmente effettuata a novembre 2019 in misura di euro 522 mila.

Il d.i. del 14 marzo 2019 (art. 2, c. 1) ha indicato a titolo di indennità di carica la somma complessiva di euro 145.560,46 da ripartire rispettivamente per euro 103.971,76 ed euro 41.588,70 tra il soggetto munito dei poteri del presidente e del c.d.a. ed il suo vice. L'erogazione di quota parte dei compensi è stata tuttavia limitata dallo stesso decreto (art. 2, c. 2) alle risorse

stanziato nel bilancio dell'Inps per l'anno 2019, ovvero in misura pari ai 9/12 di euro 103.971,76 (suddivise tra i soggetti di cui sopra al 60 ed al 40 per cento) corrispondenti all'indennità di carica del presidente - come determinata in base al decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 9 maggio 2001 (e ridotta in misura del 10 per cento dall'art. 1, c. 58, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 e di un ulteriore 10 per cento dall'art. 6, c. 3, del d.l. n. 78 del 2010) - rimanendo la quota residua degli emolumenti da corrispondere (art. 2, c. 3) subordinatamente all'esito della procedura di definizione degli stessi ai sensi dell'art. 3, c. 11, del d.lgs. n. 479 del 1994 come novellato dall'art. 25 del d.l. n. 4 del 2019.

A seguito della nomina del presidente, con decorrenza dal mese di ottobre 2019, l'Istituto ha erogato le mensilità calcolate sulla base dell'intera indennità di carica spettante, rientrando nel limite normativamente imposto defalcando l'indennità del vice.

Per il periodo transitorio, pertanto, gli emolumenti del presidente sono stabiliti come da decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale del 9 maggio 2001 e, quanto al vice presidente, da quanto stabilito nel citato decreto del 14 marzo 2019.

Con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 7 agosto 2020 sono stati rideterminati i compensi spettanti agli organi di indirizzo politico-amministrativo con decorrenza dalle rispettive "nomine", poi rettificata - a seguito di rilievo del Collegio dei sindaci - dalla data di insediamento avvenuto il 15 aprile 2020.

2.3 Nella precedente relazione al Parlamento si è riferito della profonda opera di rivisitazione dell'assetto organizzativo e funzionale dell'Istituto (dopo che dal 2012, anno della unificazione di Inps e Inpdap, si erano succedute ben tre riorganizzazioni) culminata con l'allineamento alle effettive esigenze istituzionali degli uffici e delle posizioni dirigenziali apicali di livello generale.

Con la determinazione n. 59 del 14 febbraio 2017, infatti, era stata definita la pianta organica disponibile, corrispondente a trentasei posti di responsabile delle strutture centrali (14) e territoriali (22), nonché a sei incarichi di studio e ricerca "ad esaurimento" in settori ritenuti di rilievo particolare per l'attività dell'Istituto, ai sensi dell'art. 19, c. 10, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

In diretta conseguenza con quanto stabilito nel 2017, con l'approvazione del primo Piano dei fabbisogni di personale per il triennio 2018-2020 con determinazione presidenziale n. 153 del 30 novembre 2018, la dotazione dei dirigenti di prima fascia è stata formalmente ridotta da 48

a 40 unità (di cui 36 destinati a posti di funzione e rispondente all'effettivo fabbisogno e tre ai residui incarichi di studio e ricerca fino al loro termine, oltre al direttore generale), quella dei dirigenti di seconda fascia da 464 a 440 unità.

La determinazione n. 153 del 2018, in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività, era stata emanata ai sensi della nuova disciplina dell'organizzazione degli uffici e dei fabbisogni del personale di cui al d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75 e delle linee di indirizzo stabilite dal decreto dell'8 maggio 2018 emanato ai sensi dell'art. 6 *ter* del d.lgs. n. 165 del 2001 dal Dipartimento della funzione pubblica¹³, in base alle quali, superato il concetto di dotazione organica, il Piano dei fabbisogni del personale è divenuto il fulcro degli assetti organizzativi e lo "strumento strategico per individuare le esigenze di personale in relazione alle funzioni istituzionali ed agli obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini".

Insediatosi l'organo munito dei poteri del c.d.a. (*ex d.i.* 14 marzo 2019), l'Istituto con la determinazione n. 16 del 17 aprile 2019, approvata dal Ministero del lavoro con nota del 4 luglio 2019 di concerto con il Ministero dell'economia e con il Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri, ha adottato un nuovo Piano dei fabbisogni di personale per i soli anni 2019 e 2020, annullando e sostituendo il precedente piano triennale (2018-2020) e la relativa determinazione presidenziale n. 153 del 2018.

Al riguardo la Corte non può non osservare come questo nuovo modello di organizzazione, specie per quanto attiene agli uffici dirigenziali generali centrali, si pone in una posizione di discontinuità con quelle esigenze di razionalizzazione di strutture e competenze, nonché di contenimento dei costi sempre auspicato dall'organo di controllo esterno e cui lo stesso Istituto si era motivatamente adeguato con i ricordati provvedimenti adottati nel corso del 2018.¹⁴

Con la determinazione n. 119 del 25 ottobre 2019 l'organo munito dei poteri del c.d.a. ha proposto la revisione dell'assetto organizzativo dell'Istituto adottando il nuovo ordinamento

¹³ Il decreto registrato alla Corte dei conti il 9 luglio 2018 ha determinato le linee di indirizzo per orientare le amministrazioni pubbliche nella predisposizione dei rispettivi piani dei fabbisogni di personale ai sensi dell'art. 6, c. 2, anche con riferimento a fabbisogni prioritari o emergenti di nuove figure e competenze professionali.

La determinazione n. 153 del 2018 ed il Ptfp allegato sono stati comunicati ai sensi dell'art. 6 *ter*, c. 5, al sistema Sico nelle modalità previste dall'art. 60 del d.lgs. n. 165 del 2001 entro trenta giorni dalla loro adozione, e sono stati formalmente trasmessi al Dipartimento della funzione pubblica nei termini previsti dalla legge.

¹⁴ Sull'argomento il Collegio ha espresso il proprio avviso nel corso della riunione di lavoro dell'11 aprile 2019 e nel verbale n. 16 del 2 maggio 2019 e n. 40 del 31 ottobre 2019 (pag. 5 "Ha verificato la coerenza della determinazione n. 119 del 2019 per quanto attiene al numero dei posti di prima fascia (n. 43) previsti dal fabbisogno sostenibile di cui alla determinazione n. 16 del 17 aprile 2019").

delle funzioni centrali e territoriali prevedendo in aumento rispetto all'assetto precedente - oltre alla posizione del direttore generale - 19 uffici centrali di livello dirigenziale generale, 21 strutture territoriali regionali di livello dirigenziale generale, e due incarichi di consulenza, studio e ricerca residuali rispetto ai tre indicati nella determinazione n. 153 del 2018.

Con le determinazioni dalla n. 136 alla n. 177 dell'11 dicembre 2019 sono stati confermati i due incarichi di studio e ricerca e conferiti - previo interpello¹⁵ - tutti i 42 incarichi di livello dirigenziale generale con decorrenza 16 dicembre 2019 elevando al trattamento giuridico ed economico dirigenziale di livello generale cinque dirigenti interni di seconda fascia ed un professore universitario fino a quel momento componente dell'Oiv.

Sul punto il Collegio dei sindaci, con i verbali n. 40 e 44 del 2019, nel segnalare che dal 1° gennaio 2019 è entrato nuovamente in vigore l'art. 28 bis del d.lgs. n. 165 del 2001, ha invitato l'Ente a valutare i flussi di cessazione attesi nel triennio al fine, come indicato nella direttiva del Dipartimento della funzione pubblica n. 11 del 5 agosto 2011, di programmare "con congruo anticipo la procedura concorsuale per garantire una tempestiva copertura dei posti riservati al reclutamento mediante concorso pubblico".

Il Direttore generale, in relazione a ciò, ha comunicato al Collegio che "l'Istituto procederà, nell'ambito del piano triennale dei fabbisogni del personale dell'Istituto per il triennio 2020-2022 a dare concreta attuazione all'art. 28 bis del d.lgs. n. 165 del 2001 indicato dal Collegio nel verbale n. 40 del 31 ottobre 2019" (v. verbali n. 46 del 2019 e n. 1 del 2020). Di tale intendimento ha preso atto anche il Dipartimento della Funzione pubblica, con nota del 18 dicembre 2019.

Il d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 e il d.l. 31 dicembre 2020, n. 183 hanno esteso la sospensione dell'art. 28 bis fino al 31 dicembre 2022, termine anticipato al 31 agosto 2021 dal d. l. n. 80 del 2021.

In relazione a ciò e al fatto che il piano dei fabbisogni 2020-2022 (deliberato nella seduta consiliare n. 3 del 6 maggio 2020, rimodulato e definitivamente approvato con delibera n. 17

¹⁵ La procedura di interpello per i posti di funzione di livello dirigenziale generale è stata bandita dalla direzione generale con messaggio Hermes n. 4317 del 21 novembre 2019 secondo la previsione dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001. Desta, peraltro, dubbi la tecnica di selezione secondo le disposizioni contenute nella Determinazione presidenziale n. 133 del 12 ottobre 2016 "Criteri e modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali". Si confermano, altresì, le perplessità espresse nei precedenti referti 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.

Oltre che ai dirigenti dipendenti dell'Istituto, l'interpello è diretto ai dirigenti appartenenti ai ruoli di altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 19, c. 5 bis, ovvero ai soggetti di cui all'art. 19, c. 6, del richiamato decreto legislativo.

del 12 febbraio 2021 e approvato dal Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della funzione pubblica), non disciplina il reclutamento di personale dirigenziale di prima fascia anche tramite concorso pubblico, il Collegio dei sindaci aveva formulato ulteriori rilievi pure in considerazione dell'avvenuta definizione del processo di ristrutturazione dell'INPS (v. verbali n. 1/2020, 27/2020, 37/2020 e 17/2021).

Al riguardo, nella seduta consiliare del 21 aprile 2021, con riferimento ad una proposta di interpello per la copertura di un posto di dirigente di prima fascia, il Direttore generale, in risposta ad alcuni rilievi formulati in merito all'applicazione dell'art. 28 bis citato, ha fatto presente che "nell'Istituto ci sono quattro posti vacanti di dirigente di prima fascia; quindi, al netto della nomina che oggi si propone, residuerebbero più del 50% dei posti destinati a concorso per cui - posto che, come tecnostruttura, siamo totalmente convinti che sarebbe necessario procedere al concorso per la dirigenza generale, anche se non sapremmo come procedere - attualmente non vedo quali siano i limiti di illegittimità dell'azione".

Il Ministero vigilante, a seguito di apposito quesito formulato dall'INPS in data 12 maggio 2021 in ordine, in particolare, alla decorrenza dell'applicazione dell'art. 28 bis, ha precisato che "la norma in questione, in mancanza di ulteriori rinvii sarà operante dal 1° gennaio 2022 (ora agosto 2021 per effetto del d.l. n. 80/2021). Quanto agli effetti della previsione nella programmazione triennale dei fabbisogni, il Dipartimento della funzione pubblica ha precisato che, fatte salve le eventuali proroghe legislative, tali effetti saranno oggetto di indicazioni attuative omogenee, da coordinare con il quadro normativo in materia assunzionale, significativamente evolutosi a far data dall'introduzione della norma in commento".

2.4 Di seguito si dà evidenza agli atti di maggior rilievo assunti nel 2019 dall'organo di indirizzo e vigilanza.

Viene in rilievo, al riguardo, il documento di approvazione della relazione programmatica 2020-2022 (deliberazione n. 12 del 29 maggio 2019), strumento con il quale, ai sensi del Regolamento di amministrazione e contabilità (Rac), il Civ definisce le scelte strategiche, le linee di indirizzo generale dell'Inps, ne determina gli obiettivi strategici pluriennali, indica gli indirizzi delle attività istituzionali affidati agli organi di gestione e verifica la coerenza e la compatibilità tra le richieste e le aspettative dei cittadini e le azioni programmate dall'Inps.

Il documento è prodromico all'adozione da parte del presidente dell'Istituto delle linee guida gestionali e da parte del direttore generale dei conseguenti indirizzi operativi di natura tecnico-amministrativa.

L'organo di indirizzo strategico sottolinea la necessità di elaborare un progetto di riorganizzazione complessiva dell'Istituto basato sulla centralità dell'utenza e dell'ampiezza dei servizi; sulla coerente reingegnerizzazione dei processi e dei sistemi informativi; sulla strutturazione e sulla integrazione di una rete di relazioni tra tutti gli enti territoriali pubblici erogatori di servizi sociali.

Con proprie deliberazioni il Civ ha, dapprima, autorizzato l'esercizio provvisorio per l'anno 2019 e, successivamente, approvato il bilancio di previsione dell'Inps per il 2019 (deliberazione n. 2 del 29 gennaio 2019), la prima nota di variazione al bilancio preventivo 2019 (deliberazione n. 10 del 9 maggio 2019), il riaccertamento dei residui attivi e passivi (deliberazione n. 17 del 12 giugno 2019), la nota di assestamento al bilancio per il 2019 (deliberazione n. 25 del 16 ottobre 2019).

Tra gli atti programmatici e di pianificazione, ha approvato il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2019-2021 (deliberazione n. 4 del 19 febbraio 2019), il Piano triennale per l'informatica 2018-2020 (deliberazione n. 5 del 19 febbraio 2019), il Piano della formazione 2019-2021 (deliberazione n. 26 del 16 ottobre 2019), il Piano di investimento e disinvestimento 2019-2021 (deliberazione n. 18 del 26 novembre 2018) e l'aggiornamento a detto Piano (deliberazione n. 19 del 31 luglio 2019) ed il Piano di investimento e disinvestimento 2020-2022 (deliberazione n. 27 del 21 novembre 2019).

Due importanti interventi del Civ hanno riguardato le linee di indirizzo per la predisposizione della nuova Carta dei servizi dell'Inps (deliberazione n. 9 del 28 marzo 2019) e uno studio sul contenzioso e sul ruolo dei comitati (deliberazione n. 28 del 21 novembre 2019).

Particolare rilievo assumono, infine, le determinazioni n. 62 del 19 giugno 2019 e n. 121 del 6 novembre 2019 con le quali sono stati adottati l'aggiornamento al Piano di investimento e disinvestimento 2019-2021 ed il Piano 2020-2022.

Un riferimento, da ultimo, è da riservare ad alcuni dei provvedimenti di maggior rilievo adottati dall'organo munito dei poteri del c.d.a descritti, con maggiori elementi di dettaglio, nel corpo della relazione.

Si tratta, in particolare, degli atti che compongono il processo di programmazione e budget 2019-2021 e, tra questi, il Piano triennale della prevenzione della corruzione (determinazione del presidente pro-tempore n. 2 del 19 gennaio 2019), il Piano della *performance* (determinazione n. 36 del 9 maggio 2019) e il suo aggiornamento (determinazione n. 124 del 6 novembre 2019), nonché il connesso Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale (determinazione n. 35 del 9 maggio 2019) e il suo aggiornamento (determinazione n. 123 del 6 novembre 2019). È all'interno di questo processo che si collocano determinazioni (l'ultima delle quali al 31 dicembre 2019) di verifica trimestrale degli obiettivi raggiunti dalle strutture di produzione, con specifici *focus* di approfondimento dedicati ai diversi settori di intervento e orientati a dare conto della complessità delle attività in cui le varie strutture dell'Istituto sono impegnate oltre che dei risultati raggiunti.

Un cenno è da riservare anche ai Piani della vigilanza ispettiva e della vigilanza documentale per il 2019, rispettivamente adottati con determinazioni nn. 54 e 55 del 19 giugno 2019, che costituiscono strumenti di specifica rilevanza, in termini di maggiori entrate, per il contrasto dei fenomeni di evasione contributiva e, di minore spesa, per il recupero delle prestazioni indebitamente corrisposte.

Il Rapporto annuale del luglio 2019, infine, ha esposto informazioni e dati, oltre che - in particolare in questa ultima occasione - valutazioni di politica economica, demografica e previdenziale che restano, queste ultime, al di fuori dello spettro di analisi della presente relazione per quanto possano avere improntato l'azione di indirizzo dell'organo munito dei poteri del presidente e del c.d.a. nel corso del 2019. È auspicabile, in tal senso, che - in uno a quanto segnalato dal Civ - i documenti di bilancio siano accompagnati da relazioni che costituiscano, 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 determinazione n. 116 del 18 ottobre 2019, è stato adottato il documento contenente le Linee guida gestionali per l'anno 2020, in corrispondenza degli specifici obiettivi delineati nella Relazione programmatica 2020-2022 del Civ.

3. L'ASSETTO STRUTTURALE

3.1 Per quasi l'intero esercizio 2019 l'assetto strutturale dell'Istituto costituiva la realizzazione della riforma del modello organizzativo che, sostanzialmente, aveva integrato Inps e Inpdap, avviata con il regolamento di organizzazione e con l'ordinamento delle funzioni centrali e territoriali del 2016¹⁶ cristallizzato nel piano del fabbisogno di personale di cui alla determinazione presidenziale n. 153 del 30 novembre 2018.

Dopo poco più di due anni, con determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 119 del 24 ottobre 2019, l'impianto è stato rivisto, senza peraltro essere preceduto da un nuovo regolamento di organizzazione.

La nuova ossatura dell'Istituto è formata dalle direzioni centrali, di livello dirigenziale generale, "di supporto" agli organi (presidente e organi collegiali, che sostituisce la precedente Segreteria unica tecnica normativa; Studi e ricerche; Audit e monitoraggio contenzioso, in precedenza Audit, Trasparenza e Anticorruzione); "di prodotto" (Entrate; Pensioni; Ammortizzatori sociali; Inclusione sociale e invalidità civile, in precedenza, Sostegno alla non autosufficienza invalidità civile e altre prestazioni; Credito, *welfare* e strutture sociali, di nuova istituzione); "strumentali" (Organizzazione e comunicazione; Risorse umane; Formazione e sviluppo risorse umane; Antifrode, anticorruzione e trasparenza; Tecnologia, informatica e innovazione; Bilanci, contabilità e servizi fiscali; Pianificazione e controllo di gestione; Patrimonio e investimenti; Risorse strumentali e centrale unica acquisti; Benessere organizzativo, sicurezza e logistica, quasi tutte frutto di ripensamenti del precedente assetto). Sono conservate le strutture "al servizio del territorio", tanto la direzione Servizi agli utenti, divenuta Servizi al territorio (che in realtà è costituita a livello centrale), quanto le diciotto direzioni regionali e le tre direzioni di coordinamento metropolitano di Roma, Milano e

¹⁶ L'impianto (determinazione presidenziale n. 110 del 28 luglio 2016), assumendo a riferimento la complessità delle funzioni attribuite dal legislatore all'Inps nel settore del *welfare* e la necessità di riconoscere all'utente un ruolo centrale di destinatario dei servizi erogati, si articolava, essenzialmente, a livello centrale, in quattordici direzioni centrali (quattro a supporto del presidente e del direttore generale, quattro di prodotto e sei strumentali) e in ventidue direzioni al servizio del territorio, affidate a dirigenti di prima fascia.

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

Napoli, tutte di livello dirigenziale generale; restano inoltre le due direzioni regionali di livello dirigenziale.

Se, tuttavia, le linee fondamentali della riorganizzazione del biennio 2016-2017 erano rappresentate, dopo l'incorporazione dell'Inpdap e dell'Enpals, dalla razionalizzazione dei centri decisionali centrali e dal potenziamento degli uffici territoriali, nella prospettiva di avvicinare l'Inps alle istituzioni locali e ai cittadini, il nuovo modello da una parte destruttura l'assetto organizzativo centrale immediatamente precedente, in particolare accrescendo le direzioni di natura strumentale e dall'altra mantiene nel numero massimo, recentemente raggiunto, le direzioni territoriali affidate a dirigenti di prima fascia (sia le neocostituite direzioni di coordinamento metropolitano, sia Umbria, Molise e Basilicata, che erano divenute di livello dirigenziale generale soltanto nel 2016), ricomprendendovi anche le direzioni precedentemente considerate "sperimentali di innovazione strategica" che avrebbero dovuto essere sottoposte a valutazione di adeguatezza rispetto a finalità e obiettivi dichiarati.

La discontinuità poggia dichiaratamente sulla necessità di dare risposta agli indirizzi del Civ, che aveva individuato, tra gli obiettivi strategici, un progetto di riorganizzazione complessiva dell'Istituto, basato, tra l'altro, sulla centralità dell'utenza, sulla reingegnerizzazione dei processi e dei sistemi informativi, con la previsione, altresì, di un processo di innovazione tecnologica della piattaforma informatica, nonché un piano straordinario di formazione.¹⁷

A cominciare dalle direzioni centrali "di supporto", passate, invero, da quattro a tre (poiché la direzione Relazioni esterne confluisce nelle aree manageriali di una di queste), si rileva innanzitutto come la nuova direzione Presidente e organi collegiali - oltre a continuare a supportare i Comitati amministratori delle gestioni previdenziali e assistenziali dell'Istituto - assicuri le attività tecnico-amministrative necessarie allo svolgimento delle funzioni di competenza del presidente, del vice-presidente, del c.d.a. e del Civ con il proposito di garantirne il raccordo interfunzionale.

Nell'ambito della direzione operano le varie segreterie "nel rispetto dell'autonomia e delle prerogative di ciascun Organo". In rapporto al precedente assetto della Segreteria unica, tuttavia, la nuova struttura evidenzia differenti profili di autonomia, riscontrandosi, da un lato,

¹⁷ Civ, Relazione programmatica per gli anni 2019-2021. Aggiornamento anno 2019 (deliberazione n. 8 del 28 marzo 2019) e Relazione programmatica per gli anni 2020-2022 (deliberazione n. 12 del 2 maggio 2019).

l'estrazione dalla direzione centrale della segreteria tecnica del direttore generale, dall'altro, l'incorporazione in essa di quella del Civ.

Quanto al primo profilo, lo scorporo risulta rispondente al giudizio espresso nei precedenti referti dalla Corte dei conti secondo il quale le attività afferenti a presidente e a direttore generale avrebbero dovuto risiedere in strutture distinte, per scongiurare il rischio di indebolire la necessaria separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo del primo e quelle di gestione del vertice della tecnostruttura e di determinare incertezze e confusione di ruoli nelle attività di riporto degli uffici amministrativi al direttore generale (intestatario del potere di proposta) e, da questi, al presidente, con un possibile accentramento in capo al primo o al secondo in base ai rapporti di forza contingenti¹⁸.

Se l'intervento apparirebbe quindi risolutivo nel riunire in una stessa struttura soltanto le segreterie di supporto agli organi di indirizzo politico-amministrativo dell'Istituto e ai Comitati, si ripropone, tuttavia e con maggiore impatto, il problema della separatezza rispetto alla segreteria tecnica dell'organo di indirizzo strategico¹⁹.

Nella riorganizzazione dell'Istituto viene, altresì, confermata la centralità della direzione Studi e ricerche che dovrebbe fornire supporto tecnico scientifico - oltre che nell'elaborazione delle linee strategiche di ricerca - alle decisioni istituzionali attraverso la valutazione del sistema previdenziale e delle dinamiche del mercato del lavoro, l'elaborazione di statistiche e di modelli di *data mining* e *machine learning* (anche in riferimento a *big data*) e indicatori sintetici di rischio economico. Alla stessa direzione è, altresì, assegnato il compito di sviluppare modelli di micro-simulazione al fine di valutare e monitorare gli effetti delle politiche sociali.

La direzione in parola 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 esterni²⁰.

¹⁸ Anche per la struttura in parola, in quanto "sperimentale di innovazione strategica", si attendeva una valutazione di adeguatezza che non è stata espressa.

¹⁹ Nella deliberazione n. 13 del 6 agosto 2020 è lo stesso Civ a richiedere la ricollocazione della propria segreteria tecnica "in modo da garantire l'autonomia di funzionamento e di autorganizzazione delle attività".

²⁰ 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, di incoraggiare la collaborazione tra ricercatori e di 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 per rimborsi spese al responsabile scientifico del progetto e quelli relativi a oneri indiretti.

Ai sensi dell'art. 19, c. 6, d.lgs. n. 165 del 2001, è stato conferito l'incarico di direttore centrale di Studi e ricerche a un professore universitario già componente dell'Organismo indipendente di valutazione²¹; ai medesimi sensi di legge, sono stati affidati sia tre degli incarichi di direzione delle aree manageriali della struttura, che sono stati mantenuti fino alla scadenza naturale senza essere stati oggetto dell'interpello generale derivante dalla ridefinizione dell'ordinamento, sia i nuovi incarichi successivi a detta scadenza. Questi ultimi, tuttavia, passati da tre a quattro, continuano a costituire la totalità dei posti di missione della struttura e sono stati attribuiti a professori universitari con esperienze specifiche nelle materie e nelle attività di competenza della direzione centrale, ma non sul presupposto della non rinvenibilità, nei ruoli dell'Istituto, della particolare e comprovata professionalità, che, difatti, non è esplicitato nella motivazione delle relative deliberazioni²².

Chiude la terna delle direzioni di supporto (al presidente e al direttore generale) la struttura Audit e monitoraggio del contenzioso, che acquisisce quest'ultima competenza a compensazione del ridimensionamento subito dal duplice scorporo dalla precedente struttura di audit sia del supporto al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct) che delle funzioni antifrode (entrambe le competenze sono ora patrimonio della nuova direzione Antifrode, anticorruzione e trasparenza).

Agli uffici di supporto nella nuova configurazione appartiene altresì una inedita struttura tecnica per l'innovazione tecnologica e la trasformazione digitale, di livello dirigenziale. Il c.d. "*innovation manager*" non avrebbe compiti gestionali, ma, in collaborazione con la direzione Tecnologia informatica e innovazione e sulla base degli indirizzi e delle direttive del c.d.a. e del direttore generale, cura lo sviluppo di progetti innovativi e supporta l'individuazione di soluzioni innovative ed evolutive di trasformazione digitale. In proposito, rimangono non chiarite le perplessità sollevate dal Collegio dei sindaci in merito alla possibile sovrapposizione che verrebbe a determinarsi, in assenza di una puntuale definizione del ruolo di impulso e di sviluppo della progettualità relativa alla tecnologia digitale, rispetto ai compiti intestati alla direzione Tecnologia informatica e innovazione²³.

²¹ Determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a.n. 177 dell'11 dicembre 2019.

²² Si tratta delle deliberazioni c.d.a. nn. 96, 97, 98, 99 del 9 dicembre 2020.

²³ Collegio dei sindaci, Verbale n. 40 del 31 ottobre 2019.

Quanto, poi, alle direzioni centrali “di prodotto”, dedicate alle attività *core* dell’Istituto, risultano incrementate della direzione Credito, welfare e strutture sociali, per lo scorporo dalla direzione Inclusione sociale e invalidità civile delle attività relative alle prestazioni creditizie e socio-assistenziali degli iscritti alla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali, alla Gestione magistrale e ai Fondi *ex-Ipost*.

Nel ricordare come nel precedente ordinamento anche la direzione Sostegno alla non autosufficienza, invalidità civile e altre prestazioni fosse prevista come “sperimentale di innovazione strategica”²⁴, si rileva la maggior complessità delle funzioni svolte dalla nuova direzione Inclusione sociale e invalidità civile, con particolare riferimento alle prestazioni in materia di contrasto alla povertà, cui sono attribuite le competenze (in precedenza in capo alla direzione Ammortizzatori sociali) relative al funzionamento del sistema di elaborazione dell’Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) e alla gestione e al popolamento del Sistema informativo unitario dei servizi sociali (Siuss), già Casellario dell’assistenza.

Restano sostanzialmente invariate nelle loro funzioni le direzioni Pensioni e Entrate. Quest’ultima vede, tuttavia, attribuito maggior risalto alle attività in materia di vigilanza (sia ispettiva che documentale) e di antifrode, nel contributo fornito allo sviluppo di metodologie di indagine e di *intelligence*, in collaborazione con la direzione strumentale a ciò deputata, e di sistemi statistici predittivi e indicatori di rischio, anche in collaborazione con Studi e ricerche. Le direzioni definite “strumentali” perché al servizio dell’insieme dei compiti dell’Istituto, quasi raddoppiano, passando da sei a dieci. Si riscontra particolarmente qui, nelle direzioni non “di prodotto”, una forte tendenza all’espansione delle direzioni centrali, scarsamente motivata e con frammentazione di competenze di natura trasversale, che reca in sé la difficoltà di un presidio coordinato delle stesse.

Rimangono sostanzialmente immutate nella loro funzione e struttura Bilanci, contabilità e servizi fiscali; Pianificazione e controllo di gestione; Patrimonio e investimenti (che, invero, perde la competenza sugli archivi); Risorse strumentali e centrale unica acquisti.

A parte il numero, vanno visti con favore i ridimensionamenti delle mastodontiche direzioni Risorse umane, dalla quale risultano distinte le neo istituite Formazione e sviluppo risorse umane (valutata positivamente se considerata un rilancio delle due abbinata componenti e se riferita a tutto il personale, anche in relazione ai percorsi di carriera e alla valutazione della

²⁴ Si rinvia integralmente alla nota 2.

performance) e Benessere organizzativo, sicurezza e logistica (che, sembrando in realtà del tutto residuale, incorpora alcune competenze della direzione di scorporo e anche la appena menzionata competenza sugli archivi²⁵, costituendo il caso tipico della tendenza sopra menzionata) e Tecnologia, informatica e innovazione, ripristinata, appunto, priva della materia prettamente tecnica dell'organizzazione, che viene affiancata alla comunicazione, oggetto a sua volta della precedente direzione Relazioni esterne, nella nuova direzione Organizzazione e comunicazione.

Particolare rilievo assume la nuova direzione Antifrode, anticorruzione e trasparenza, che, in chiave antifrode, riunisce (oltre alle funzioni di supporto al Rpct) la verifica della funzionalità del sistema di prevenzione insieme all'individuazione in chiave predittiva di situazioni anomale - attraverso raccolta, analisi e incrocio dei dati presenti nei sistemi informativi dell'Istituto, per effettuare segnalazioni all'Autorità giudiziaria - provenienti dalla antecedente struttura di Audit trasparenza e anticorruzione, con i compiti di sviluppo di metodologie di indagine e di *intelligence* e le attività volte a prevenire e contrastare la consumazione delle frodi a danno dell'Istituto. Ha pertanto attratto nella sua gestione anche le attività di contrasto alle posizioni assicurative fittizie, che prima rientravano nell'attività di vigilanza documentale, propria della direzione Entrate.

Oltre alle direzioni centrali, in aggiunta ai preesistenti²⁶, fanno parte del disegno individuato due nuovi uffici centrali. Si tratta dell'Ufficio del responsabile della protezione dei dati²⁷ e dell'Ufficio estratto conto dipendenti pubblici.

Quest'ultimo, in particolare, era stato attivato come "progetto" Eco di livello dirigenziale nei primi mesi del 2018, con determinazione del direttore generale e posto gerarchicamente alle sue dipendenze, con l'obiettivo di aggiornare i conti individuali dei dipendenti pubblici e di favorire la conoscenza della propria posizione assicurativa da parte dei lavoratori del pubblico impiego, da realizzare attraverso l'accentramento della lavorazione di taluni segmenti di prodotto propri delle sedi territoriali.

²⁵ Appartiene al Collegio dei sindaci l'auspicio che la riorganizzazione non arrechi pregiudizio alla delicata gestione dei contratti di *outsourcing* archivistico (verbale n. 40 del 31 ottobre 2019, citato in nota 8).

²⁶ Ufficio procedimenti disciplinari e della responsabilità amministrativa e Ufficio incarichi e funzioni speciali (D.I. 18 aprile 1981).

²⁷ La designazione del responsabile della protezione dei dati, ai sensi dell'art. 37, regolamento europeo (UE) n. 679 del 27 aprile 2016, è avvenuta con determinazioni presidenziali n. 28 del 21 marzo 2018 e n. 53 del 7 aprile 2020.

Dopo circa due anni di attività, la struttura ha assunto il rango di Ufficio nel processo di riorganizzazione e perso, pertanto, il carattere di temporaneità. Ha quindi avviato, previa stipulazione di accordi con gli uffici territoriali dei Ministeri interessati, la lavorazione di pratiche ante subentro del Miur e del Mig; interviene, inoltre, nelle materie di competenza, in sussidiarietà o sostituzione delle strutture territoriali ai fini dello smaltimento delle giacenze, della riduzione dei tempi di lavorazione e della soluzione di criticità.

Complessivamente al 31 dicembre 2019 sono state acquisite, completate e corrette 73.933 posizioni. Alla luce di tali dati, considerato l'andamento del progetto in rapporto alla completa realizzazione del consolidamento della posizione assicurativa dei dipendenti pubblici, il Civ ha invitato l'Amministrazione ad adottare un cronoprogramma con puntuale indicazione sia degli obiettivi che dei tempi di realizzazione²⁸.

Le modifiche ordinamentali che hanno interessato la direzione Servizi agli utenti evidenziano un cambio di paradigma, che vede il rafforzamento dell'essenziale compito di assicurare l'uniformità dell'erogazione del servizio e della funzione suppletiva e di intervento diretto per situazioni particolari, giustificando, pertanto, la nuova denominazione di Servizi al territorio. Spicca, infatti, la funzione di ausilio alle sedi territoriali (con innovativo riferimento alle situazioni di fragilità, *digital divide*, povertà e contesti socio-economici svantaggiati e, a tale scopo, "*anche facendo uso di unità mobili o presidi territoriali di prossimità con la cittadinanza*") e di raccordo tra queste e le direzioni centrali nella loro funzione di indirizzo, partecipando al consolidamento dei volumi di produzione e della qualità del servizio. Contestualmente vengono meno la gestione degli intermediari e dei canali telematici e del complessivo sistema di *customer relationship management*.

Nell'ambito della direzione in parola è stata confermata l'operatività delle c.d. sedi virtuali, infrastrutture operative di base destinate al supporto delle strutture di produzione per sfruttare economie di scala o di scopo oppure in funzione sussidiaria²⁹.

L'Inps vanta una presenza molto capillare sul territorio nazionale, strutturata in direzioni regionali e provinciali da cui dipendono le oltre trecento agenzie e gli altrettanti punti Inps e punti cliente.

²⁸ Civ, deliberazione n. 13 del 29 maggio 2019.

²⁹ Le Sedi virtuali svolgono in maniera accentrata le lavorazioni ricorrenti e sistematiche eseguite per lotti/blocchi; realizzano piani di lavorazione massiva per lo smaltimento di giacenze a bassa complessità e la digitalizzazione di dati e documenti; intervengono in funzione sussidiaria ovvero sostitutiva in relazione a prodotti a bassa intensità.

Sotto questo profilo è stata confermata la riforma ordinamentale del 2016 che - 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 - aveva istituito le direzioni di coordinamento metropolitano di Milano, Roma e Napoli. Queste ultime, di fatto, oggetto di valutazione in quanto alle ricadute operative e gestionali degli assetti, con particolare riguardo alla ripartizione delle competenze tra le aree metropolitane e le direzioni regionali nel cui ambito territoriale sono andate ad inserirsi. Valutazione (peraltro non riportata nel corpo motivazionale dell'ordinamento delle funzioni) che ha prodotto un ridisegno organizzativo per meglio garantire il presidio delle funzioni istituzionali connesse alle aree delle entrate, delle pensioni e delle prestazioni da parte dei coordinamenti metropolitani e lo svolgimento *in service*, da parte delle rispettive direzioni regionali, di alcune delle attività abilitanti e di supporto. Tuttavia, una valutazione più approfondita in ordine alla funzionalità delle predette strutture ed alla effettiva necessità del loro mantenimento, avrebbe dovuto tener conto delle difficoltà riscontrate nel loro presidio e della diversa complessità delle realtà territoriali in cui sono inserite, conducendo a decisioni mirate a seconda dei casi. Va dato atto, nondimeno, che le misure adottate per dare attuazione al nuovo modello organizzativo delle direzioni regionali e di coordinamento metropolitano³⁰ hanno previsto modalità flessibili proprio con riferimento al presidio *in service* amministrativo delle attività abilitanti e di supporto.

La razionalizzazione logistica avviata nel corso del 2017 da parte delle singole direzioni regionali, volta a coniugare l'esigenza di economicità della gestione con quella di presidio del territorio, spesso privilegiando l'integrazione logistica con altri soggetti pubblici, ha portato a rivedere la presenza dell'Istituto sul territorio, nella maggior parte dei casi trasformando agenzie in punti Inps (spesso ospitati in locali affidati all'Istituto in comodato dalle amministrazioni locali), 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.

La trasformazione delle agenzie in punti Inps, ovvero la loro chiusura, vengono operate sulla base dei criteri definiti nel regolamento di attuazione del decentramento territoriale, che prendono in considerazione la popolazione residente nel bacino di utenza dell'agenzia, il

³⁰ Determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 5 del 16 gennaio 2020.

personale assegnato e il tasso di ipercopertura³¹. Il medesimo regolamento, con l'intento di favorire il più possibile il mantenimento di punti di contatto fisici con l'utenza sul territorio, anche in considerazione del contesto socioeconomico e del *digital divide*, consente di procedere alla revisione dei bacini di utenza per evitare la chiusura delle agenzie, molte delle quali risulterebbero altrimenti fuori dai parametri previsti.

La presenza dell'Istituto sul territorio risulta rafforzata, oltre che gestendo una rete con altre Istituzioni ed utilizzando procedure e strumenti di interoperabilità³², dall'elevazione in via sperimentale a filiale provinciale di agenzie complesse. Quest'ultimo è il caso, primo e unico sino ad ora sul territorio nazionale, della filiale provinciale di Corigliano-Rossano³³.

Al riguardo va sottolineato come il modello di filiale provinciale duplichi nelle funzioni esercitate la direzione provinciale da cui, tuttavia, continua a dipendere sia gerarchicamente che funzionalmente. Inoltre, è governata da un dirigente di seconda fascia e prevede, in via potenziale, l'istituzione di tre aree manageriali a presidio delle diverse funzioni, con conseguente incremento di costi³⁴.

L'articolazione funzionale andrebbe, infine, verosimilmente ad assorbire gli incarichi di studio, consulenza e ricerca affidati ex art. 19, c. 10, d.lgs. 165 del 2001, di livello dirigenziale generale, previsti peraltro in numero indeterminato.

In merito erano state espresse perplessità, in quanto non sembravano trovare ragione in effettive esigenze funzionali. Si era pertanto sottolineato come il processo di riforma intrapreso avrebbe consigliato l'esplicita previsione nell'ordinamento di un loro riassorbimento, con il conseguente ridimensionamento della dotazione organica dei dirigenti di prima fascia³⁵ ed a

³¹ Rapporto percentuale fra la popolazione residente che raggiunge dal proprio Comune più di una struttura dell'Inps nella provincia, con mezzi propri, in tempo pari o inferiore a 30 minuti, e il totale della popolazione residente nel medesimo bacino. Per l'istituzione e/o il mantenimento di una agenzia sul territorio è necessario il rispetto di almeno due dei tre parametri, ovvero: popolazione residente superiore a 60.000 abitanti; personale assegnato superiore a 10 unità lavorative e tasso di ipercopertura inferiore al 60 per cento (determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 97 del 4 settembre 2019).

³² Con la sperimentazione del progetto "Inps per tutti", l'Istituto ha avviato un programma convenzionale, cui possono aderire comuni e associazioni di settore, con la finalità di promuovere il contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale. L'intento è rendere accessibili ed effettive tutte le prestazioni cui hanno diritto (principalmente il reddito e la pensione di cittadinanza) ai soggetti più poveri ed emarginati, recandosi nei luoghi ove essi si trovano. A tal fine l'Istituto, a partire da ottobre 2019, ha attivato dei punti di assistenza o consulenza, c.d. *Info point*, nelle realtà cittadine metropolitane (Roma, Milano, Napoli, Bologna, Torino e Bari), anche con strutture mobili (Inps, Hermes n. 3449 del 24 settembre 2019 e n. 3685 dell'11 ottobre 2019).

³³ Determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 92 del 31 luglio 2019.

³⁴ Nel caso specifico, le tre funzioni manageriali, in via sperimentale, sono state affidate, in maniera aggregata, al direttore di sede.

³⁵ Riassorbimento che, comunque, l'Istituto si era impegnato a operare in costanza del pensionamento dei dirigenti di livello generale assegnatari degli incarichi attribuiti ex art. 19, c. 10, d.lgs. 165 del 2001, sino a pervenire, all'esito della verifica di

tale risultato l'Istituto era effettivamente pervenuto con la determinazione presidenziale n. 153 del 30 novembre 2018 che aveva fissato a 40 il numero dei dirigenti di livello generale.

Le perplessità espresse all'epoca non soltanto restano confermate, ma appaiono ancora più serie, in ragione dell'avvenuta dilatazione dell'assetto strutturale complessivo, pur a fronte del sopraggiunto pensionamento di tutti gli incaricati.

Esaurisce il nuovo assetto la previsione di tre comitati afferenti al territorio, all'integrazione delle gestioni assicurative pubbliche e private, nonché all'innovazione tecnologica ed alla trasformazione digitale.

Di particolare interesse è quest'ultimo, composto dal direttore generale, che lo presiede, e da tre direttori centrali, oltre che dall'*innovation manager*, e con il compito di esaminare le novità nel campo dell'innovazione digitale da tradurre in specifici progetti di interesse per l'Istituto.

Su richiesta del Collegio dei sindaci, l'Istituto ha precisato che tale consesso "*elabora direttive gestionali supportato dalla Direzione Centrale Tecnologia, Informatica e Innovazione*"³⁶; in ragione di ciò, l'organo di controllo ha invitato la tecnostruttura a riflettere sull'opportunità che al predetto comitato vengano demandate esclusivamente attività istruttorie, nel rispetto del principio generale della separazione tra indirizzo politico e gestione amministrativa³⁷.

In conclusione, si ricorda che comunque la determinazione n. 119 del 2019 prevede espressamente una fase di verifica del modello organizzativo da effettuarsi entro il 31 dicembre 2020, al fine di valutarne l'adeguatezza in ordine a finalità e obiettivi nonché di individuarne i conseguenti interventi modificativi e/o correttivi.

3.2 Alla complessità dell'assetto strutturale dell'Inps contribuiscono, oltre alle ricordate strutture territoriali, le gestioni, fondi e casse dotati 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 del 1989.

Si tratta 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 del 1994, sia in conseguenza di una serie di successive disposizioni normative

funzionamento dell'assetto organizzativo del 2016, a una nuova ponderazione delle esigenze dell'Istituto (capitolo 5.2, in nota).

³⁶ Nota del direttore generale n. 39817 del 14 novembre 2019.

³⁷ Verbale n. 43 del 21 novembre 2019.

che hanno istituito nuovi fondi (gli ultimi sono i fondi di solidarietà disciplinati dal d.lgs. n. 148 del 2015) e gestioni disciplinandone finalità, assetto economico patrimoniale e struttura giuridica.

Ai risultati finanziari di ognuno di essi è dedicato il capitolo 10 della relazione, qui rilevando il profilo organizzativo. La maggior parte delle gestioni, fondi e casse è amministrata da Comitati costituiti con decreto del Ministro del lavoro, generalmente composti da dieci membri espressione delle parti sociali (nonché da un rappresentante ciascuno del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia), e 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.

In materia di prestazioni, invero, decisive sono le competenze attribuite dalla legge ai fondi di solidarietà che erogano prestazioni a sostegno del reddito altrimenti non coperte dalla normativa in materia di integrazione salariale - da ultimo riordinati dal d.lgs. n. 148 del 2015 - essendo i rispettivi Comitati amministratori chiamati a deliberare, nella generalità dei casi, in ordine alla stessa concessione degli interventi e dei trattamenti e non soltanto, come nel caso delle altre gestioni, fondi o casse, sulle modalità di erogazione delle prestazioni e di riscossione dei contributi.

Trattasi di un modello organizzativo particolarmente complesso tanto per numero di soggetti coinvolti nei singoli Comitati, quanto per l'esercizio di competenze sostanzialmente univoche. Un'opera di semplificazione attraverso accorpamenti per settori di riferimento avrebbe senza dubbio riflessi gestionali positivi sulla stessa funzionalità dell'Istituto, su cui, nella sostanza, ricade la gestione di tale complessità, risolvendo il problema della competenza a predisporre i relativi bilanci preventivo e consuntivo. Competenza che l'Inps ha ritenuto vedersi demandata in relazione a quanto previsto dal d.lgs. n. 479 del 1994, nonostante, in base alla l. n. 88 del 1989 e alle disposizioni normative emanate successivamente all'entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 479 del 1994, venga assegnata ai Comitati amministratori.

La soluzione amministrativa, tuttavia, non sarebbe risolutiva delle ragioni profonde sottostanti le disfunzionalità di quelle gestioni (*ex* Inpdap, coltivatori diretti, artigiani, commercianti) che recano risultati d'esercizio costantemente negativi generando il passivo dell'insieme delle gestioni amministrate, nonostante il complesso meccanismo di prestiti delle gestioni in avanzo

economico a quelle in disavanzo, il cui fabbisogno trova copertura da parte dello Stato con i trasferimenti per anticipazioni o attraverso l'utilizzo della liquidità.

3.3 Il modello di servizio offerto dall'Inps prevede che informazioni e prestazioni preliminari a carattere immediato vengano indirizzate verso i canali telematici, intermediari e punti di contatto presenti sul territorio, riservando alle sedi l'attività di produzione e consulenza specialistica. La necessità di esternalizzare servizi di minore complessità nasce sia dall'esigenza di contenere costi organizzativi e gestionali che, dalla insufficienza di risorse strumentali e di personale, aggravatasi negli anni, da destinare ad una completa copertura degli stessi.

Rimane, pertanto, centrale la tradizionale collaborazione - patrocinata dalla legge - con i principali soggetti attivi nel campo della sicurezza sociale. 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'Istituto³⁸, i quali hanno fornito un significativo e qualificato apporto alla diffusione della telematizzazione dei servizi.

Collaborazione strategica per l'Inps è, inoltre, 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 addivenire ad una corretta erogazione delle provvidenze sociali agevolate, come nei casi della verifica delle dichiarazioni reddituali dei pensionati e dei modelli Isee.

Con questi 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),

³⁸ Per quanto attiene i patronati l'Istituto ha siglato il "Protocollo d'intesa Inps-Patronati" (determinazione n. 131 del 15 aprile 2011) e l'"Accordo tecnico-operativo per la telematizzazione e decertificazione dei procedimenti amministrativi" del 26 giugno 2012.

Il finanziamento dei patronati avviene in virtù di quanto stabilito dalla legge 30 marzo 2001, n. 152, il cui art. 13, c. 1, prevede che "per il finanziamento delle attività e dell'organizzazione degli istituti di patronato e di assistenza sociale ... si provvede, secondo i criteri di ripartizione stabiliti con il regolamento di cui al comma 7, mediante il prelievo dell'aliquota pari allo 0,226 per cento a decorrere dal 2001 sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati da tutte le gestioni amministrate dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dall'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dall'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA)...".

rinnovato con la determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 56 del 19 giugno 2019 per le campagne Red e Invciv ordinarie 2019 (anno reddito 2018) e solleciti 2018 (anno reddito 2017). In base alla nuova convenzione la spesa sostenuta dall'Istituto per la remunerazione dei Caf, è stata rideterminata in complessivi 25,3 mln a fronte di 32,8 mln del 2018. Gli stanziamenti originari per il 2019 sono stati infatti ridotti di 7,5 mln per essere destinati al capitolo relativo alla copertura delle spese per i servizi svolti dai Caf per la determinazione dell'Isee.

Ulteriore rinnovo è intervenuto con l'adozione della deliberazione del c.d.a. n. 55 del 16 settembre 2020, con riferimento alle campagne Red e Invciv ordinarie per il 2020 (anno reddito 2019) e 2021 (anno reddito 2020) e solleciti 2019 e 2020 (solo campagna Red), con uno stanziamento di risorse pari a 22,3 mln.

La riduzione della spesa è stata possibile grazie ad una serie di accordi e convenzioni, siglate dall'Istituto con Enti e Istituzioni, che consentono di acquisire in via diretta le informazioni precedentemente autocertificate dai titolari della prestazione. Nello specifico l'Inps acquisisce dal Ministero della salute le informazioni relative allo stato di ricovero dei titolari di indennità di accompagnamento, indennità di frequenza e assegno/pensione sociale (mod. Icric); dal Miur le informazioni riguardanti la frequenza scolastica dei titolari di prestazioni assistenziali (mod. Icric Frequenza) e dall'Agenzia delle entrate, grazie alla cooperazione informativa in essere, le informazioni relative allo svolgimento di attività lavorativa da parte dei titolari di prestazioni di invalidità civile (mod. Iclav).

A tale convenzione si affianca quella relativa all'attività per la certificazione dell'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.

La convenzione adottata con determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 49 del 6 giugno 2019 - a rinnovo di quella del 2018 giunta a naturale scadenza e a valere anche per le prestazioni aggiuntive richieste per l'anno 2019, a seguito dell'entrata in vigore dell'Rdc/Pdc - ha mantenuto invariati i corrispettivi dovuti ai Caf per le diverse attestazioni Isee, stabiliti sulla base del numero di componenti il nucleo familiare³⁹. Premesso che la remunerazione dei

³⁹ Trattasi di euro 10,81 per dichiarazioni riguardanti nuclei familiari di 1/2 soggetti; euro 14,33 per nuclei di 3/5 soggetti e euro 17,35 per dichiarazioni riguardanti nuclei superiori a 5 soggetti.

Caf avviene entro i limiti degli stanziamenti di bilancio annualmente disposti, va rilevato che a seguito del consistente incremento delle certificazioni Isee richieste, l'impegno di spesa complessivo è stato pari a 128 mln ed è stato possibile sostenerlo incrementando l'originario stanziamento del preventivo 2019 con le risorse risparmiate nell'ambito della convenzione relativa all'acquisizione dei modelli Red/Invciv di cui sopra, e con quelle allo scopo destinate dall'art. 12, c. 5, d.l. n. 4 del 2019, convertito in legge n. 26 del 2019.

Non va dimenticato, infatti, che nella definizione dei rapporti con i Caf "pesano" i limiti imposti dalle norme⁴⁰, che hanno obbligato l'Istituto a 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 tradotta, di fatto, in una riduzione dei compensi complessivamente corrisposti agli intermediari per i servizi resi.

Pertanto, solo grazie alle risorse aggiuntive, destinate dapprima dall'art. 1, c. 198, l. n. 205 del 2017 e, successivamente, dall'art. 12, c. 5, d.l. n. 4 del 2019, è stato possibile far fronte all'aumentato fabbisogno di risorse, a seguito di un numero sempre maggiore di prestazioni che richiedono la prova dei mezzi attraverso la produzione dell'attestazione Isee.

Il volume delle Dsu pervenuto nel 2019 ha subito un incremento del 20 per cento rispetto all'anno precedente. Ciò ha comportato il raggiungimento del limite annuo dello stanziamento disponibile, prima della scadenza della convenzione che è stata, pertanto, anticipatamente risolta, anche in previsione di disciplinare le modalità di svolgimento del servizio di Isee precompilato. Detta modalità, prevista dall'art. 10, d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 è stata attivata, dopo due rinvii (da ultimo quello di cui alla l. n. 108 del 2018) a seguito dell'adozione del decreto 9 agosto 2019 e del decreto n. 497 del 31 dicembre 2019 del Ministero del lavoro.

La Dsu precompilata consente la semplificazione delle procedure di acquisizione e rilascio, con conseguente diminuzione del costo unitario sostenuto dagli intermediari e, quindi, da Inps, e incentiva l'utilizzo autonomo della procedura informatica (operativa dal 29 gennaio 2020) messa a disposizione dall'Istituto, senza dover necessariamente ricorrere ai Caf.

Il nuovo testo convenzionale, adottato con deliberazione del c.d.a. n. 13 del 20 maggio 2020, con validità biennale, ricalca il precedente e rinvia all'adozione di un apposito *addendum* la definizione delle modalità di svolgimento da parte dei Caf del servizio di Isee precompilato. Il cittadino, infatti, può accedere alla Dsu precompilata anche conferendo apposita delega ai Caf,

⁴⁰ Art. 8, c. 2, lett. b), d.l. 6 luglio 2012, n.95 convertito in l. 7 agosto 2012, n. 135.

inoltre, contrariamente a quanto originariamente previsto dall'art. 10 del citato d.lgs. n. 147 del 2017, la modalità precompilata non rappresenta l'unica modalità di presentazione della Dsu ma, in virtù delle modifiche introdotte dall'art. 11, c. 2, lett. d), n. 2), d.l. n. 4 del 2019, resta ferma la possibilità di presentazione in modalità non precompilata.

La tabella 7 riepiloga la spesa impegnata e sostenuta dall'Inps per le convenzioni in essere con i Caf nel periodo 2017- 2020.

Tabella 7 - Spesa convenzioni con i soggetti abilitati all'assistenza fiscale

	2017		2018		2019		2020
	Previsioni	Impegni	Previsioni	Impegni	Previsioni	Impegni	Previsioni
ISEE	86.000.000*	86.000.000	99.822.047**	99.822.047	128.000.000***	128.000.000	137.000.000^
RED-ICRIC, ICLAV, ACC.AS/PS	38.500.000*	38.500.000	38.500.000	32.800.000	25.300.000****	25.300.000	22.340.000
Totale	124.500.000	124.500.000	138.322.047	132.622.047	153.000.000	153.000.000	159.340.000

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

** 82 mln previsioni iniziali cui si aggiungono 17.822.047, trasferiti ex art. 1, c. 198, l. n. 205 del 2017 (legge di bilancio 2018).

*** Importo iscritto in sede di assestamento al bilancio preventivo 2019 cui si aggiungono 35 mln trasferiti ex art. 12, c. 5, d.l. n. 4/2019.

**** Importo iscritto in sede di I nota di variazione al bilancio preventivo 2019.

^ Importo iscritto in sede di assestamento al bilancio preventivo 2020.

Fonte: Inps - Bilanci preventivi per gli anni 2017, 2018, 2019, 2020 e rendiconti 2017, 2018 e 2019.

Sempre nell'anno di riferimento è stata firmata la convenzione tra Inps e Caf per l'attività di raccolta e trasmissione delle domande di Rdc/Pdc e dei modelli Com per il 2019 (determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 108 del 2 ottobre 2019).

La determinazione prevede che l'attività svolta dai Caf sia remunerata mediante lo stanziamento dell'importo di 15 mln, di cui all'art. 12, c. 5, d.l. n. 4 del 2019, sul medesimo capitolo in cui sono appostate le spese derivanti dalla convenzione Isee; l'efficacia dell'accordo è subordinata all'effettivo trasferimento delle risorse dal Ministero del lavoro. Il testo convenzionale rinnovato per il 2020 (deliberazione del c.d.a. n. 44 del 29 luglio 2020) prevede lo svolgimento da parte dei Caf anche del servizio di raccolta e invio delle domande di Reddito di emergenza (Rem) remunerato con 5 mln dei 20 mln di cui all'art. 1, c. 479, l. n. 160 del 2019, previo effettivo trasferimento da parte del Ministero del lavoro.

Oltre a quelle con i Patronati e i Caf, l'Istituto ha all'attivo numerose collaborazioni con pubbliche amministrazioni, professionisti e soggetti privati, correlate allo svolgimento delle attività istituzionali.

Tra le più significative – oltre alle convenzioni stipulate con il Miur e direzioni territoriali e con il Mig nell’ambito del progetto Eco - un riferimento è da riservare alle convenzioni sullo scambio dei dati contenuti negli archivi dell’Inps, delle altre pubbliche amministrazioni e di altri enti. Tra queste va ricordata quella con Ministero del lavoro, Inail e Ispettorato nazionale del lavoro (Inl) per lo scambio dati e informazioni in materia di attività ispettiva, quella con Agenzie fiscali, Guardia di finanza e Sose (Soluzioni per il Sistema Economico s.p.a.), finalizzata all’elaborazione e all’aggiornamento degli indici sintetici di affidabilità fiscale.

Riguardano l’accesso ai dati ed alle informazioni in materia di attività ispettiva le convenzioni stipulate con la Provincia autonoma di Bolzano e la Provincia autonoma di Trento con determinazioni dell’organo munito dei poteri del c.d.a. nn. 100 e 101 del 18 settembre 2019.

Con determinazione dell’organo munito dei poteri del c.d.a. n. 179 del 12 dicembre 2019, è stata approvata lo schema di convenzione quadro tra Inps, Inail e soggetti pubblici e privati per la fornitura di dati finalizzata alla verifica di regolarità contributiva.

In tema di contribuzione e scambio dati è stata rinnovata con determinazione dell’organo munito dei poteri del c.d.a. n. 19 del 5 febbraio 2020, la convenzione onerosa per Inps con Infocamere per l'accesso ai dati di INI-PEC (sistema Telemaco). Altre collaborazioni onerose riguardano attività svolte da altri soggetti per conto dell’Ente, quali il servizio di notifica degli avvisi di addebito da parte dei messi comunali o il pagamento mediante modello F24 dell’Agenzia delle entrate dei contributi di spettanza dell’Inps.

Con riguardo allo scambio di dati tra amministrazioni, va segnalata la convenzione recentemente siglata con Aci, sulla scorta dello schema adottato con deliberazione del c.d.a. n. 110 del 21 dicembre 2020, nell’ambito del disciplinare sui controlli sul reddito di cittadinanza⁴¹. Oltre che con Aci, il disciplinare prevede la stipula di accordi/convenzioni con Agenzia delle entrate, Mig e altre amministrazioni (Regioni e Province autonome) per consentire all’Istituto di acquisire i dati necessari allo svolgimento dei controlli, previsti dalla legge, nei confronti dei percettori di Rdc/Pdc al fine della verifica del possesso dei requisiti.

In materia di accertamento dei requisiti di invalidità civile sono state stipulate ulteriori convenzioni con singole Regioni aderenti per l’accentramento delle attività relative al primo accertamento sanitario. Con le Regioni sono stipulate, altresì, convenzioni per l’erogazione

⁴¹ Deliberazione del c.d.a. n. 95 del 9 dicembre 2020. Il disciplinare è predisposto in attuazione dell’art. 5, c. 3, d.l. n. 4 del 2019.

degli importi relativi all'attuazione delle misure di politica attiva e di prestazioni integrative del sistema di *welfare* nazionale.

Numerose sono le convenzioni con le casse previdenziali estere per attività di cooperazione reciproca nei programmi di sicurezza sociale e per i pagamenti dei ratei di pensione su territorio estero.

Tra le convenzioni da ultimo siglate e collegate allo svolgimento di funzioni istituzionali, ovvero di compiti assegnati per legge all'Istituto, si segnala quella con il Ministero dell'economia, il Ministero del lavoro e il Ministero per la pubblica amministrazione relativa alla gestione del Fondo di garanzia per l'accesso all'anticipo finanziario di cui all'art. 23, c. 3, d.l. n. 4 del 2019 (Anticipo del Tfs).

Da rilevare, inoltre, il protocollo di intesa tra l'Inps e il Ministero della difesa per il potenziamento delle infrastrutture di rete nell'ambito della Rifon (Rete interforze in fibra ottica nazionale), adottato dal c.d.a. con deliberazione n. 73 del 28 ottobre 2020. L'ingresso dell'Istituto nella rete in fibra ottica di proprietà del Ministero consentirà di incrementare la capacità di banda della rete ed i livelli di sicurezza e affidabilità dei canali di trasmissione dei dati sensibili, che l'Inps si trova a gestire per finalità istituzionali, realizzando al contempo risparmi economici che si stima possano oscillare tra i 109 e i 155 mln in 10 anni, se confrontati con l'attuale utilizzo della rete Spc.

Al di fuori dell'attività istituzionale si pongono numerose convenzioni, specialmente per servizi di elaborazione dati di cui l'Inps dispone e che eroga dietro pagamento di costi di mantenimento. E' il caso delle convenzioni - sollecitate dal Ministero del lavoro⁴² - stipulate tra Inps, Inl e le sigle sindacali Cgil, Cisl e Uil e delle associazioni dei datori di lavoro Confindustria, Confapi, e Confservizi, che - ben oltre l'impegno economico (l'Istituto riceve 20.896 euro una tantum e 9.930 euro annui) e la distrazione di risorse dalle attività *core* che si possono determinare - impegnano l'Inps nell'attività di raccolta, elaborazione e comunicazione del dato elettorale e la sua ponderazione con il dato associativo⁴³.

⁴² Nota prot. 13736 in data 24 luglio 2019.

⁴³ Determinazioni dell'organo munito dei poteri del c.d.a., rispettivamente, n. 99 del 18 settembre 2019, n. 106 del 26 settembre 2019 e n. 27 del 19 febbraio 2020.

4. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

4.1 Nell'ambito di un quadro normativo in progressiva evoluzione e continuo affinamento, il sistema dei controlli interni è funzionale alla verifica della regolarità amministrativa e contabile della gestione, del buon andamento dell'azione amministrativa, del funzionamento del sistema medesimo nel suo complesso, nonché alla prevenzione della corruzione ed all'attuazione degli obblighi di trasparenza.

Peraltro, proprio considerando sia il consolidamento delle attività di controllo, sia la dinamica dell'assetto organizzativo nel suo complesso, non appare più procrastinabile la revisione sistematica della normativa interna dell'Istituto, a cominciare dal regolamento di amministrazione e contabilità, risalente nel suo impianto generale al 2005 e, come tale, privo degli adeguamenti che riguardano, in particolare, il ciclo della *performance*, l'anticorruzione e la trasparenza⁴⁴. Va segnalata comunque la scelta del regolamento di organizzazione dell'Istituto (rielaborato nel 2020) di prevedere le funzioni di controllo in due titoli distinti, l'uno dedicato ai controlli e l'altro all'Organismo indipendente di valutazione (Oiv); al sistema dei controlli interni è attribuita, poi, anche la finalità di "prevenire i rischi aziendali". Sembra quindi rinnovata la scelta di non definire il controllo di *auditing* nell'ambito del sistema e, inoltre, di non distinguere il controllo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct), e ciò in linea con il nuovo ordinamento che, proprio dal 2019, prevede le due funzioni ripartite tra le due direzioni centrali *Audit* e monitoraggio contenzioso e Antifrode, anticorruzione e trasparenza.

Fino al nuovo assetto approvato il 25 ottobre 2019, a parte i compiti devoluti dalla legge al Collegio sindacale, il sistema è risultato composto da strutture centrali individuate dall'ordinamento nelle direzioni centrali Pianificazione e controllo di gestione e *Audit*, trasparenza e anticorruzione, nelle tre Funzioni ispettive, coordinate da una Funzione di coordinamento ispettivo, nell'ambito della direzione Risorse umane, e da figure specifiche richieste dal legislatore, come l'Oiv e il Rpct, coadiuvati da strutture di supporto ai fini dell'adempimento degli obblighi previsti dalla normativa vigente.

⁴⁴ D.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, nel contesto delle novità introdotte dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74; l. 6 novembre 2012, n. 190 e d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

4.2 Il controllo di gestione in Inps è, quindi, funzione consolidata nella direzione centrale Pianificazione e controllo di gestione, che la svolge attraverso il monitoraggio dell'adeguatezza della gestione, l'individuazione delle criticità e la predisposizione delle eventuali misure correttive. Nelle verifiche trimestrali sono esposti i risultati dell'articolato sistema di controllo dei fenomeni connessi alla produzione delle strutture territoriali e alle attività di quelle centrali, con particolare attenzione al riscontro di efficacia, efficienza ed economicità nell'equilibrio raggiunto tra obiettivi programmati e risorse impiegate, all'indagine sulle cause di possibili disallineamenti e alla valutazione degli effetti generati dalle azioni correttive introdotte in corso d'opera, con corredo di specifici *focus* di approfondimento, sviluppati in collaborazione con le direzioni di prodotto responsabili per competenza⁴⁵.

Con riguardo specifico alla *performance* organizzativa, la predetta direzione cura lo sviluppo di un organico sistema di valutazione basato sulla misurazione del livello di conseguimento degli obiettivi assegnati alle singole strutture centrali e territoriali; garantisce, quindi, l'affidabilità dei risultati della Relazione annuale della *performance* e propone al direttore generale i criteri per la loro valutazione.

La direzione centrale cura, altresì, la gestione del processo di programmazione e *budget*, avviato, anche per il 2019, attraverso specifica circolare destinata a tutte le strutture territoriali dell'Istituto, le direzioni centrali, i coordinamenti generali professionali e gli uffici di supporto agli organi.

4.3 La funzione di *audit* è configurata, fin dalla sua istituzione (a fine 2005), come attività indipendente e 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 di *audit* sono affidati la verifica del presidio di tutti i processi dell'Istituto, attraverso l'analisi della regolarità dell'*iter* procedurale, del prodotto finale, della rispondenza dei processi stessi ai modelli organizzativi individuati e il monitoraggio delle attività in funzione delle aree di rischio. Nell'assetto organizzativo vigente fino a tutto il 2019 la direzione centrale *audit*, trasparenza e anticorruzione ha curato, inoltre, la verifica della

⁴⁵ In particolare, Verifica trimestrale al 31 dicembre 2019, deliberazione del c.d.a. n. 12 del 20 maggio 2020.

funzionalità del sistema di prevenzione delle frodi e ha sovrinteso alle attività di supporto alla funzione del Rpct (cap. 4.6).⁴⁶

Tra le attività di maggior rilievo svolte dalla direzione nel 2019⁴⁷, un cenno è da riservare alla costante implementazione dei manuali dei rischi e dei controlli dei processi produttivi e dei direzionali e abilitanti, oltre al progetto di verifica dei requisiti per l'erogazione delle prestazioni e dei servizi che dal 2011 ha riguardato settantanove prestazioni.

La direzione è responsabile di uno specifico programma operativo triennale (2017-2019), che ha l'obiettivo di definire ed estendere a livello nazionale un modello di gestione dei rischi operativi e dei controlli correlati. L'attività svolta nell'anno di esercizio in esame ha interessato i processi della Cigo in edilizia e industria, rimborsi ai committenti della gestione separata, assegno sociale, iscrizione aziende agricole e pensione di inabilità ex art. 2, c. 12, l. n. 335 del 1995.

Assumono rilievo altre campagne di *audit* e *follow up*, centrali e regionali, su processi che presentano maggiori rischiosità e criticità emerse nell'ambito delle campagne precedenti, in materia di entrate (come iscrizione aziende agricole; abbandoni dei crediti contributivi), di pensioni (come Ecocert; ricostituzioni; recupero crediti da prestazioni), di ammortizzatori sociali (come Cigo; Cisoa; Anf nipoti su pensione), di invalidità civile e altre prestazioni (come assegno sociale; gestione delle revisioni e degli aggravamenti; Atpo; contributo sanitario *ex* Enam).

In materia di prevenzione del rischio corruzione è di rilievo anche la realizzazione di un sistema antifrode, che consente un'attività di *Fraud management* mediante la gestione e il monitoraggio delle fasi in cui si accertano le singole frodi (ne risultano individuate cinquecentonovantaquattro) e una funzione di *Fraud intelligence* attraverso la costante alimentazione di un *database* specifico a supporto dell'attività di analisi.

Prosegue la cooperazione con la Guardia di Finanza, con la quale è stato rinnovato il protocollo d'intesa in data 22 gennaio 2019, che ha previsto la collaborazione in materia di reddito di

⁴⁶ Il frazionamento delle funzioni della direzione centrale Audit trasparenza e anticorruzione con la costituzione di un'ulteriore direzione centrale dedicata al contrasto alle frodi, oltreché all'anticorruzione e alla trasparenza, ha anche l'effetto di ridimensionare le attività di audit (accorpate al monitoraggio del contenzioso).

⁴⁷ Piano delle attività di audit per l'anno 2019, determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 32 del 9 maggio 2019 e Rendicontazione ed esiti delle attività di audit 2019, allegato a deliberazione del c.d.a. n. 18 del 5 giugno 2020.

cittadinanza, assegni sociali e altre prestazioni non esportabili, prestazioni pensionistiche *post mortem* e invalidità.

4.4 La verifica interna della regolarità amministrativa 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 dei dipendenti, a tutto il 2019, sono state svolte dalla direzione centrale Risorse umane, all'interno della quale opera un'area organizzativa di seconda fascia di coordinamento di tre Funzioni ispettive.

Anche nel successivo ordinamento non è stata ripristinata l'autonomia strutturale di una direzione Ispettorato, riconosciuta fino al 2008 e poi dal 2014 al 2016 e nei periodi intermedi e dopo il 2017 inserita in altre direzioni centrali (primariamente Risorse umane). Resta pertanto il rilievo 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 2019 l'area Ispettorato ha concluso cinquantanove inchieste (quattro risultano ancora in corso al 31 dicembre). In particolare, alcune hanno riguardato attività lavorativa incompatibile svolta all'estero da parte di dipendenti, scoperta all'atto del tentativo di valorizzare contribuzione assicurativa utile all'indebito conseguimento della pensione anticipata. Sono stati inoltre effettuati accertamenti amministrativi su un numero estremamente elevato di accessi non autorizzati alle banche dati dell'Istituto per visualizzazione e stampa di estratti contributivi di soggetti terzi. Si è anche proceduto all'accertamento di responsabilità connesse con la mancata conclusione di un acquisto immobiliare da destinare a sede provinciale oggetto di sentenza esecutiva di condanna dell'Istituto al pagamento di due milioni di euro a titolo di responsabilità precontrattuale.

Oltre a diciotto accertamenti a riscontro delle richieste della Guardia di Finanza, della Procura della Repubblica, dei Carabinieri e della Polizia di Stato, di chiarimenti, informazioni e documentazione utile a procedimenti penali pendenti, la Funzione di coordinamento ispettivo ha svolto le attività inerenti la gestione (istruttorie, controdeduzioni, notizie, collocazione in atti) di quarantotto verifiche amministrativo contabili dei Servizi ispettivi di Finanza pubblica (Mef) presso le sedi dell'Inps.

Alle strutture periferiche sono stati devoluti gli accertamenti a seguito degli esposti giunti all'Istituto. Ne sono stati conclusi e archiviati trentotto nel 2019 (restandone ancora venticinque in trattazione a fine anno); in alcuni casi sono state rilevate criticità e svolti interventi di sensibilizzazione presso la dirigenza su temi che vanno dalla omessa revoca di incarico dirigenziale a seguito di condanna penale o attività politica e voto di scambio, all'omesso aggiornamento di posizione contributiva, al ritardo nella definizione di pratiche e nella liquidazione della Naspi.

4.5 Anche per l'anno di esercizio 2019, in esito all'attività di confronto tra i risultati conseguiti a livello operativo rendicontati nella Relazione e nel Piano della *performance* (Pp) 2019-2021, l'Oiv ha validato la Relazione concludendo il ciclo della *performance* e consentendo ai dipendenti dell'Istituto di fruire dei sistemi premianti il merito⁴⁸.

Importante contributo al processo di validazione proviene dall'attività di monitoraggio continuo del funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, che consente di analizzare le singole aree che compongono il ciclo di gestione della *performance* e i cui risultati sono riferiti nella relazione annuale.

La relazione sul 2019⁴⁹, in particolare, evidenzia come il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (Smvp) e il Pp 2020-2022 risultino migliorati nell'esposizione, nei contenuti metodologici e nella coerenza con il quadro normativo; la misurazione della *performance* sia resa più puntuale e coerente con l'assetto organizzativo dalla migliore definizione degli indicatori e dall'aggiornamento dei cluster; un primo modello di valutazione partecipativa avvicini l'Inps all'utenza; vi sia un crescente raccordo fra le iniziative del Pp e le indicazioni del Piano triennale di prevenzione della corruzione.

La relazione sottolinea, altresì, come occorra - oltre che concludere l'assegnazione degli obiettivi nei tempi previsti dal ciclo annuale - promuovere e rappresentare il collegamento diretto tra la valutazione della *performance* dei dirigenti e i risultati complessivamente raggiunti dall'Istituto; specificare le regole per l'erogazione del "bonus reputazionale" alla dirigenza di seconda fascia attraverso criteri generali oggettivati, riscontri empirici e il ricorso a progetti

⁴⁸ Oiv, Documento di validazione della Relazione sulla *performance* 2019, 30 giugno 2020.

⁴⁹ Oiv, Relazione sullo stato di realizzazione e sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni - anno 2019, 4 maggio 2020.

innovativi a sostegno della proposta di attribuzione⁵⁰; definire i criteri di valutazione dei professionisti e dei medici, nonché la metodologia di valutazione del personale delle aree A, B, C e, in ordine ai nuovi criteri di valutazione della *performance* individuale della dirigenza, far emergere le eccellenze e i risultati distintivi dei dirigenti dell'Istituto, "spesso oggetto di valutazioni molto omogenee e tendenzialmente schiacciate tutte verso il livello massimo"⁵¹.

Già nel parere sul Smvp dell'8 novembre 2019⁵², segnatamente, l'Oiv aveva condiviso "la proposta di metodo" per la valutazione del direttore generale, effettuata annualmente dal presidente, sulla base della relazione di rendicontazione dell'attività svolta dello stesso direttore generale e della proposta dell'Oiv secondo il disposto dell'art. 14, c. 4, lett. e), d.lgs. n. 150 del 2009, che tiene conto del raggiungimento dei macro-obiettivi dell'Istituto. L'Oiv suggerisce, comunque, "l'inserimento nella Relazione del presidente, di un giudizio finale espresso in livelli (es. più che adeguato, adeguato etc.)"⁵³.

Il *report* sull'attuazione degli indirizzi strategici al 31 dicembre 2019 dovrebbe concludere cronologicamente la reportistica dell'Oiv relativa all'anno di esercizio considerato. L'ultimo atto dell'Oiv uscente a fine triennio è, invece, la Relazione di fine mandato.

Nell'esprimere generale apprezzamento sotto gli aspetti riferiti in questa e nella precedente relazione al Parlamento, sul punto, l'Oiv riafferma come sia necessario che, in sede di rendicontazione, la rappresentazione dei risultati evidenzi con maggiore chiarezza il grado di realizzazione delle linee strategiche e il livello di coerenza tra l'indirizzo strategico, le scelte effettuate e i risultati ottenuti⁵⁴.

Con riguardo ai sistemi informativi della trasparenza di Inps, l'Oiv ha attestato come l'amministrazione abbia individuato sia misure organizzative che assicurino i regolari flussi informativi per la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito

⁵⁰ Lo strumento è stato introdotto nel Smvp a partire dal 2017 al fine di valorizzare il superamento del cento per cento nel raggiungimento degli obiettivi delle competenze professionali e manageriali. Pur non avendo valenza economica, costituisce elemento di valutazione per l'accesso privilegiato a percorsi di alta formazione o per l'assegnazione di incarichi e di responsabilità. Nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2018, è stato rilevato come ne apparissero tuttavia poco chiari la spendibilità e il procedimento di attribuzione.

⁵¹ Le enunciate criticità sono altresì oggetto dei pareri ai sensi dell'art. 7, c. 1, d.lgs. 150 del 2009, s.m.i. sui Smvp 2019 e 2020.

⁵² Oiv, parere ai sensi dell'art. 7, c. 1, d.lgs. 150 del 2009, s.m.i., reso in data 8 novembre 2019.

⁵³ Solo con la determinazione n. 8 del 27 gennaio 2021 il c.d.a. ha "deliberato la valutazione" operata dall'Oiv relativamente agli anni 2018 e 2019. La proposta è stata formulata a firma di un solo degli originari componenti dell'Oiv, nel frattempo rinnovati a seguito delle dimissioni di uno di essi e il conferimento di incarico di direttore centrale ad un altro da parte dello stesso direttore generale.

⁵⁴ Oiv, Relazione di fine mandato, 28 ottobre 2020.

istituzionale, sia i responsabili della pubblicazione nella sezione Trasparenza del Piano triennale di prevenzione della corruzione⁵⁵.

Sempre in tema di trasparenza, è da rilevare come l'amministrazione abbia adempiuto agli obblighi di cui all'art. 31, d.lgs. n. 33 del 2013 anche attraverso la pubblicazione sul sito istituzionale della Relazione al Parlamento della Corte dei conti sulla gestione finanziaria dell'Istituto (nel sito si fa riferimento ai rilievi della Corte dei conti e del Collegio dei sindaci, ancorché non ottemperati).

4.6 In coerenza con l'assetto organizzativo, nel 2019, il Rpct era il direttore *Audit*, trasparenza e anticorruzione. Con delibera del Civ n. 2 del 24 marzo 2020 è stato nominato il responsabile nella persona del direttore Antifrode, anticorruzione e trasparenza.

I Piani triennali di prevenzione della corruzione (Ptpc) 2019-2021 e 2020-2022 sono stati proposti dal Rpct, come consuetudine, attraverso un'attività di aggiornamento e di integrazione del Piano antecedente con riferimento alle iniziative assunte nel corso dell'anno passato e a quelle pianificate per il triennio di riferimento. I Ptpc, oltre a contenere un apposito capitolo sulla trasparenza dedicato agli adempimenti degli obblighi di pubblicazione e all'accesso civico, delineano 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 conseguiti⁵⁶.

Il Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ptpct) 2020-2022, tra gli aggiornamenti, nell'ambito del sistema di gestione dei rischi corruzione per il 2019 verifica lo stato di attuazione delle misure specifiche riferite a settantasette rischi, individua quattordici rischi nuovi e misure specifiche di trattamento per quarantotto rischi. Ottempera inoltre alla richiesta del Civ, formulata in sede di esame del Regolamento in materia di rotazione del personale di cui alla l. n. 190 del 2012, di inserire i criteri e la disciplina della rotazione nel Ptpct, riportandovi una sintesi dei contenuti del Regolamento. La rotazione del personale all'interno dell'Istituto si pone, infatti, in rapporto di complementarietà rispetto alle misure generali di prevenzione della corruzione, all'attuazione degli obblighi in materia di trasparenza e al sistema di gestione del rischio corruzione.

⁵⁵ Oiv, Documento di attestazione del 1° aprile 2019 e del 26 giugno 2020.

⁵⁶ Ptpc 2019-2021, adottato con determinazione presidenziale n. 2 del 16 gennaio 2019, approvato con deliberazione del Civ n. 4 del 19 febbraio 2019; Ptpct 2020-2022, adottato con determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 14 del 29 gennaio 2020, approvato con deliberazione del Civ n. 4 del 24 marzo 2020.

La relazione del Rpct di cui all'art. 1, c. 14, l. n. 190 del 2012 informa che tutte le attività programmate nel Ptpc 2019-2021 sono state gestite. In particolare, sono state adottate specifiche iniziative rendicontate nel Ptpct 2020-2022 ed espletati altresì i monitoraggi tesi alla verifica del rispetto delle misure di prevenzione della corruzione generali (tra i quali quello specificamente dedicato ai casi di conflitto di interesse)⁵⁷.

⁵⁷ Rpct, Relazione anno 2019 del 30 gennaio 2020.

5. LE RISORSE UMANE

5.1 Al 31 dicembre 2019 la consistenza del personale dell'Istituto è pari a 28.437 unità, a fronte di un fabbisogno di 28.770 posti.

L'anno di esercizio è caratterizzato dal consistente ricambio degli organici di personale e, in particolare, da circa 3.700 assunzioni a compensazione delle oltre 2.200 cessazioni, con conseguente temporaneo rallentamento della progressiva contrazione della consistenza del personale che aveva segnato anche l'ultimo quinquennio.

La tabella 8 evidenzia il rapporto fra dotazione e consistenza nel periodo 2015-2019.

Tabella 8 - Dotazione organica e consistenza personale 2015-2019

Anno	Dotazione organica - Fabbisogno	Consistenza	% Copertura
2015	29.999	28.920	-3,6
2016	29.999	28.356	-5,5
2017	29.943	28.017	-6,4
2018	29.943	26.967	-9,9
2019	28.770	28.437	-1,2

Fonte: Corte dei conti, elaborazione da conto annuale 2015-2019

La tabella 8/a evidenzia la spesa sostenuta per le retribuzioni lorde relative al comparto Funzioni centrali negli anni 2018 e 2019.

Tabella 8/a - Spesa retribuzioni lorde - Comparto funzioni centrali

Categorie personale	2019			2018			Var. %
	Competenze fisse	Competenze accessorie	Totale	Competenze fisse	Competenze accessorie	Totale	
Dir I fascia	64.416	175.069	239.485	64.427	173.471	237.898	0,67
Dir II fascia	46.913	126.617	173.530	46.888	121.818	168.706	2,86
Medici II livello	52.754	87.522	140.276	52.872	81.598	134.470	4,32
Medici I livello	41.498	70.055	111.553	41.869	65.952	107.821	3,46
Professionisti II livello	48.622	162.773	211.395	48.555	120.499	169.054	25,05
Professionisti I livello	38.582	126.811	165.393	38.588	97.823	136.411	21,25
Area C	28.810	17.008	45.818	30.800	14.950	45.750	0,15
Area B	23.206	15.066	38.272	23.537	14.641	38.178	0,25
Area A	20.444	14.845	35.289	20.820	14.177	34.997	0,83
Insegnanti	27.865	7.488	35.353	28.568	8.330	36.898	-4,19

Fonte: Corte dei conti, elaborazione da conto annuale 2015-2019

Il Piano dei fabbisogni di personale è stabilito con determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 16 del 17 aprile 2019, previo annullamento e sostituzione della determinazione presidenziale n. 153 del 30 novembre 2018, in 28.770 unità, di cui 488 dirigenti (43 di prima fascia e 445 di seconda), 935 medici e professionisti, 27.335 unità delle aree A, B, C e 12 insegnanti⁵⁸.

Il fabbisogno sostenibile tiene in particolare considerazione il crescente flusso delle cessazioni per pensionamento e le risorse finanziarie straordinarie assegnate per incrementare le assunzioni, esito delle disposizioni normative nel frattempo intervenute; conserva poi rilevanza prioritaria il personale di area C, necessario per lo svolgimento delle funzioni di consulenza al cittadino nell'ambito delle sedi territoriali.

Nell'area C, pertanto, il programma assunzionale per l'anno 2019 prevede il reclutamento dei vincitori e degli idonei del concorso a 967 posti di "consulente protezione sociale" per un totale di 4.312 unità e 277 progressioni verticali.⁵⁹ L'art. 5, d.l. n. 101 del 3 settembre 2019 convertito

⁵⁸ Il contingente di area C non tiene conto del personale di vigilanza ispettiva, collocato nel ruolo a esaurimento ex determinazione del direttore generale n. P23/159/2017, né dell'aumento di dotazione organica introdotto dall'art. 5, d.l. 3 settembre 2019, n. 101.

⁵⁹ Oltre all'immissione di 35 medici di secondo livello, si aggiungono, nell'area B, 74 unità per scorrimento della graduatoria di un concorso ancora in vigore, stabilita con determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 103 del 18 settembre 2019, e 14 unità per progressione verticale. Inoltre, 16 assunzioni in area A (14 ex Finanziaria per il 2001 e 2 per la stabilizzazione di personale in comando, avvenuta con determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 6 del 1° aprile 2019).

con modificazioni dalla l. n. 128 del 2 novembre 2019, incrementa la dotazione organica di ulteriori 1.003 unità.

Al 31 dicembre 2019 i dipendenti in servizio contano, oltre al direttore generale, 449 dirigenti (41 di prima fascia e 408 di seconda), 840 medici e professionisti, 27.126 unità delle aree professionali e 22 insegnanti, evidenziando un incremento complessivo di 1470 unità (5,5 per cento) rispetto al 2018⁶⁰.

Per quanto concerne la rotazione del personale, la misura ha riguardato circa 3.200 unità, come strumento di prevenzione della corruzione in fase di riassetto per i dirigenti di livello generale e per i medici, come naturale movimentazione attivata in via prioritaria a seguito delle cessazioni dal servizio per i dipendenti delle aree professionali A, B, C⁶¹.

Quanto alle progressioni tra le aree riservate al personale di ruolo, la determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 184 del 18 dicembre 2019 ha dettato i criteri e le modalità di espletamento delle procedure selettive, che modificano i precedenti stabiliti con la determinazione presidenziale n. 177 del 19 dicembre 2018, innanzitutto introducendo le progressioni in area B e semplificando le modalità di prova.

A seguito dei ripetuti indirizzi del Civ, il Piano della formazione per il triennio 2019-2021, nell'incentrarsi sugli interventi finalizzati al perseguimento delle attività strategiche e, in particolare, sulla previsione di un programma di formazione del personale neoassunto per lo svolgimento delle attività istituzionali e sull'accompagnamento della rotazione dei dipendenti anche in materia pensionistica, avvia interventi di "formazione continua", anche per evitare la perdita di *know how* nella erogazione dei servizi in conseguenza del significativo esodo⁶².

5.2 Nell'anno di esercizio 2019, come anticipato, il fabbisogno rideterminato dalla determinazione n. 16 del 2019 prevede 43 posizioni dirigenziali di livello generale. Oltre a

⁶⁰ Si registrano i soli aumenti negli incarichi dirigenziali di livello generale (2), nell'area C (1.753) e di 1 insegnante. Con determinazioni dell'organo munito dei poteri del c.d.a. nn. 51 e 63 del 11 e 19 giugno 2019 sono state approvate le graduatorie del concorso citato e con determinazione dello stesso organo n. 107 del 2 ottobre 2019 ne è stato determinato lo scorrimento integrale per l'immissione di 498 candidati, nel frattempo assunti a tempo determinato ai sensi dell'art. 36, d.lgs. n. 165 del 2001.

⁶¹ 3.044 appartenenti alle aree A, B, C (compresi 426 titolari di posizione organizzativa); 44 dirigenti di seconda fascia (dei quali 4 con nuovo incarico di prima); 34 dirigenti di prima fascia, 28 medici di II fascia e 30 di prima.

⁶² Determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 91 del 31 luglio 2019. Il Civ, con deliberazione n. 26 del 16 ottobre 2019, impegna gli Organi di gestione a completare l'attuazione delle Linee di indirizzo con la presentazione, in relazione alla mappatura dei processi, dell'analisi dei risultati delle precedenti attività formative. Nella deliberazione di approvazione del bilancio preventivo per l'anno 2020 (n. 31 del 30 dicembre 2019), evidenzia, inoltre, che le risorse per la formazione professionale non sono coerenti con la Relazione programmatica perché i vincoli di bilancio imposti in materia dal legislatore non sono adeguati rispetto al fabbisogno di "un Ente che vuole valorizzare la propria autonomia, incrementare le proprie professionalità, accrescere qualità, efficienza e efficacia delle tutele degli utenti".

quelli per il direttore generale e per gli incaricati (38) - dei quali tre fino al raggiungimento dei requisiti pensionistici, uno di seconda fascia con incarico di prima e uno ex art. 19, c. 6, d.lgs. n. 165 del 2001 - comprende infatti ulteriori 4 posti⁶³.

In considerazione della decadenza degli incarichi a seguito della riorganizzazione, in data 11 dicembre 2019 sono stati conferiti 40 incarichi di direzione, centrale e territoriale, e 2 di consulenza, studio e ricerca. Trentasei sono attribuiti a direttori di ruolo di prima fascia; cinque a seconda fascia con incarico di prima; uno ex art. 19, c. 6, d.lgs. 165 del 2001.

Può aggiungersi come la scelta di rideterminare la retribuzione di posizione, parte variabile, e di risultato dei dirigenti di prima fascia, che porta il coefficiente di risultato da 135 a 140, possa apparire perfino disincentivante, dal momento che per il raggiungimento del tetto retributivo non occorre conseguire un valore di risultato massimo. Di fatto, come risulta dalla sezione "Amministrazione trasparente" del sito *internet* dell'Istituto, quasi tutti i dirigenti di livello generale conseguono il massimo della retribuzione⁶⁴.

Quanto agli incarichi dirigenziali a tempo determinato, ne risultano assegnati tre alla direzione centrale Studi e ricerche, ai sensi dell'art. 19, c. 6, d.lgs. n. 165 del 2001, e uno alla direzione centrale Relazioni esterne, ai sensi dell'art. 19, c. 5 *bis*, d.lgs. n. 165 del 2001.

5.3 Nell'analisi dell'area medico legale si osserva come la determinazione n. 16 del 2019 riduca la dotazione organica di 539 medici in un fabbisogno complessivo di 491 unità (97 di secondo livello e 394 di primo) e come il Piano dei fabbisogni 2020-2022 ripristini la dotazione precedente (97 unità di secondo livello e 442 di primo).

Il piano assunzionale per il 2019, in coerenza, prevede il reclutamento di 35 medici di secondo livello tramite procedura concorsuale - ancora da bandire - che diventano 45 nel programma 2020, ai quali si aggiungono 113 assunzioni di medici di primo livello. I piani assunzionali sono stabiliti infatti a fronte di un forte divario del fabbisogno rispetto alla consistenza (58 unità di

⁶³ L'amministrazione, in sede di riorganizzazione 2017, aveva stimato i potenziali risparmi di spesa conseguenti al riassetto della dirigenza di prima fascia a partire dal 9,7 per cento del 2017 (per 42 unità) sino a giungere al 20,4 per cento dal 2020 (per 37 unità), raggiungendo, per l'anno 2019, il 18,2 per cento per 38 unità. La Corte dei conti infatti aveva osservato come, in particolare, fosse opportuno delineare un fabbisogno maggiormente in linea con la razionalizzazione delle attività e il contenimento dei costi delle nuove strutture funzionali. Nel Piano dei fabbisogni di cui alla determinazione n. 153 del 2018, citata, il numero dei dirigenti di prima fascia era quindi coerentemente ridotto a 40 e quello dei dirigenti di seconda passava da 464 a 440, destinando il valore finanziario a vantaggio del personale non dirigenziale. La determinazione n. 16 del 2019 si pone, pertanto, in contraddizione alla programmazione in corso fino a quel momento e ai rilievi della Corte dei conti in ottica di razionalizzazione delle attività e di contenimento dei costi.

⁶⁴ Determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 127 dell'8 novembre 2019.

secondo livello e 365 di primo al 31 dicembre 2019) e della previsione di ulteriori cessazioni nel corso dell'anno.

Poiché il modello organizzativo nel 2019 prevede 166 incarichi di coordinamento - il Coordinatore generale e 96 di unità operativa complessa (Uoc) per i quali è necessario aver conseguito il secondo livello; 69 di unità operativa semplice (Uos)⁶⁵ - i medici di secondo livello sarebbero destinatari di incarico di coordinamento di Uoc.

Dopo la riorganizzazione dell'area medica, la conseguente decadenza degli incarichi e l'espletamento nel 2019 delle procedure contemplate dagli appositi criteri e modalità, sono stati affidati gli incarichi di coordinamento di Uoc e Uos. I 48 incarichi di coordinamento di Uoc territoriali rimasti senza copertura sono stati affidati *ad interim*, di regola, ai rispettivi Coordinatori regionali, dal 1° settembre 2019 per sei mesi ovvero fino all'individuazione del titolare dell'incarico⁶⁶.

Soltanto successivamente, nello stesso mese di settembre, dopo la cessazione dal servizio del Coordinatore generale rimasto incaricato per tredici anni e al quale erano affidate *ad interim* molte Uoc, è iniziata la procedura selettiva volta al nuovo conferimento⁶⁷.

Quanto all'area professionale legale, nella sostanziale invarianza del Piano dei fabbisogni rispetto alla dotazione organica (323 legali), a fronte di una consistenza di 304 avvocati al 31 dicembre 2019, il programma assunzionale per il 2020 prevede una procedura concorsuale per il reclutamento di 15 professionisti del ramo legale per la copertura delle sedi più carenti sul territorio⁶⁸, che diventano 27 nel Piano 2020-2022⁶⁹.

Si può infine aggiungere che con determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 114 del 17 ottobre 2019 sono stati dettati i criteri per l'attribuzione del secondo livello differenziato di professionalità delle aree legale, tecnico edilizia e statistico attuariale, con revisione dei precedenti del 2011, cui sono seguite le relative procedure.

⁶⁵ Compreso l'incarico di Responsabile di Uos della nuova filiale provinciale di Corigliano Rossano, istituito con determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 92 del 31 luglio 2019.

⁶⁶ Determinazione del direttore generale n. 301 del 29 agosto 2019.

⁶⁷ Determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 6 del 16 gennaio 2020.

⁶⁸ Procedura indetta con determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 20 del 5 febbraio 2020.

⁶⁹ Il Piano di fabbisogni di personale 2020-2022 prevede anche l'assunzione di 28 professionisti dell'Area tecnico edilizia, a fronte di un invariato fabbisogno di 92 unità e di una consistenza di 70 al 3 aprile 2020.

5.4 È in ripresa l'andamento degli oneri correnti per il personale in attività di servizio (2,5 per cento sul 2018), che nel 2019 ammontano, in termini finanziari di competenza, a 1,723 md, con un'incidenza del 49,4 per cento sulle spese di funzionamento correnti (3,486 md).

Sul 2018, a fronte di una lieve diminuzione dello 0,5 per cento delle spese relative alle competenze fisse della retribuzione (da 827,6 mln a 823,6 mln), risultano incrementati gli oneri previdenziali e assistenziali del 2,6 per cento (da 318,4 mln a 326,6 mln) e i trattamenti accessori, complessivamente del 5,5 per cento (da 439,6 mln a 463,9 mln) e specialmente delle aree A, B, C (7,6 per cento, da 322,4 mln a 346,8 mln).

In consistente aumento sono le spese per buoni pasto (13 per cento, da 27,7 mln a 31,3 mln), per le missioni (19,7 per cento, da 14,2 mln a 17 mln) e per il personale in comando da altre amministrazioni (46,2 per cento, da 0,7 mln a 1 mln), mentre restano sostanzialmente invariati gli oneri per lavoro straordinario e turni (19 mln) e si registrano spese di nuova istituzione (4,2 mln) per il personale a tempo determinato, assunto come riferito nel capitolo 5.1.

Ancora in tema di trattamento del personale, sono da rilevare le variazioni di spesa per la concessione dei prestiti (-4,7 per cento, da 128,3 mln a 122,4 mln) e per i mutui edilizi (-3,7 per cento, da 56 mln a 53,9 mln), nella sostanziale invarianza per gli interventi assistenziali (0,5 per cento da 18,2 mln a 18,3 mln).

Quanto agli oneri afferenti alla formazione, si rileva nel 2019 una ripresa del 69,1 per cento (da 787.615 euro a 1,3 mln), ammontante al 34,7 per cento delle previsioni definitive.

Si può aggiungere come l'Istituto abbia potuto procedere, tra luglio e novembre 2019, a nuove assunzioni (come sopra riferito) anche grazie alle risorse finanziarie straordinarie previste da specifiche normative, da ultimo dal d.l. n. 4 del 2019, che ha finanziato la spesa di 50 mln annui al fine di dare piena attuazione al programma del reddito di cittadinanza.

Occorre precisare, per quanto riguarda in particolare i trattamenti accessori, che essi sono specificamente collegati alla misurazione e valutazione della *performance*.

Il Piano della *performance* evidenzia anzitutto il contributo dell'Istituto, nelle sue varie componenti, al raggiungimento di obiettivi specifici, attraverso la misurazione con indicatori e *target* secondo una pianificazione triennale e, in termini operativi, secondo una programmazione annuale. A partire dalle previsioni del Piano, poi, l'annuale Relazione sulla *performance* evidenzia a consuntivo i risultati organizzativi e individuali ottenuti a fronte degli obiettivi e delle risorse assegnati alle strutture centrali e territoriali. La validazione della

Relazione da parte dell'Oiv è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti per premiare il merito ai sensi di legge. La contrattazione collettiva collega al raggiungimento degli obiettivi la retribuzione di risultato dei dirigenti, professionisti, medici e due componenti della retribuzione accessoria delle aree A, B, C (l'incentivo ordinario e l'incentivo speciale di produttività), secondo criteri di calcolo definiti nel Sistema di misurazione e di valutazione della *performance* (Smvp).

Per quanto riguarda in particolare le aree A, B, C, è agganciato alla *performance* individuale anche il trattamento economico di professionalità (in quanto collegato a risultato-coefficiente di merito). Ne risulta, quindi, penalizzata la progressione economica, condizionata dalle oscillazioni della distribuzione dei premi e degli incentivi (che nella sede centrale risultano essere prevalentemente assegnati su valore "1" quasi per tutti i dipendenti) a svantaggio della crescita professionale e del miglioramento delle competenze generalmente acquisiti nel tempo.

6. LE ENTRATE DA CONTRIBUZIONE

6.1 Gli eventi straordinari determinati dall'emergenza epidemiologica iniziata nel 2020 ed ancora in corso hanno inciso sul gettito contributivo del relativo esercizio e incideranno su quello degli anni a seguire quale conseguenza degli effetti sull'intero sistema del mercato del lavoro e nella previsione della negativa incidenza sulle assunzioni nel settore privato che costituisce la principale fonte di finanziamento delle gestioni amministrate.

Sulla base dei documenti contabili disponibili, il quadro generale è rappresentato nella tabella che segue dalla quale emerge il necessitato ricorso alla fiscalità generale a compensare l'incremento delle uscite per prestazioni di 30,110 md (+8,81%) considerata, altresì, la flessione delle entrate contributive di 14,971 md (-6,34%).

Tabella 9 - Previsioni assestate entrate e uscite

Anno 2020	Preventivo originario	Preventivo assestato	Δ in valore assoluto	Δ in %
Entrate contributive	236.260	221.289	-14.971	-6,34
Uscite per prestazioni	341.622	371.732	30.110	8,81

Fonte: Inps

Sotto questo profilo, i risultati dell'esercizio 2019 assumono un significato particolare nell'ottica dell'andamento del valore della produzione in un regime di ordinarietà e secondo una valutazione degli indici di copertura delle prestazioni istituzionali con risorse proprie che, è ragionevole ritenere, non sarà più riproponibile in futuro.

Nell'ambito delle entrate correnti - che nel 2019 risultano pari a 355,224 md, con un incremento di 13,834 md (+4,18 per cento rispetto al 2018) - quelle contributive rappresentano il 66,50 per cento (in valore assoluto 236,211 md).

Nell'esercizio in esame si rilevano, tra i contributi della produzione e degli iscritti (Categoria 2°), quelli derivanti dalla riduzione dei trattamenti previdenziali erogati dalle gestioni e fondi obbligatori e assegnati ad uno specifico fondo di accantonamento dei risparmi sui trattamenti pensionistici di importo elevato come previsto dalle disposizioni di cui all'art. 1, cc. da 261 a

263, della l. 30 dicembre 2018, n. 145. La consistenza di tali contributi, a chiusura esercizio, è pari a 130.016.127,31 euro⁷⁰.

La tabella 10 espone l'andamento totale delle entrate contributive negli ultimi cinque anni e ne indica le variazioni percentuali.

Tabella 10 -Andamento entrate contributive anni 2015-2019

(dati in milioni)

ANNO	2015	2016	2017	2018	2019
Totale Gestione privata	159.437	165.058	169.116	173.500	178.783
Variazione %	2,27	3,52	2,46	2,59	3,04
Totale ex Inpdap	55.350	55.512	55.510	57.666	57.427
Variazione % ex Inpdap	-0,41	0,29	n.s.	3,88	-0,41
Totale bilancio	214.787	220.560	224.626	231.166	236.211

Fonte: Inps; Bilancio consuntivo 2019

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 delle quote di partecipazione alle singole gestioni⁷¹ - pari a 178,783 md, in aumento rispetto ai 173,5 md del 2018 (+3,04 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 5,993 md nel 2019 e a 5,908 md nel 2018, con un aumento di 84,4 mln (1,4 per cento).

⁷⁰ A tal proposito si evidenzia che la Corte costituzionale - con sentenza 9 novembre 2020, n. 234 - ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 261, della l. 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), nella parte in cui stabilisce la riduzione dei trattamenti pensionistici ivi indicati "per la durata di "cinque anni", anziché "tre anni". La censura - che risulta motivata dal disallineamento rispetto al ciclo di bilancio e dalla qualificazione della natura tributaria del prelievo - prescinde dalla considerazione dell'arco temporale dei bilanci tecnici attuariali degli enti previdenziali che, in base al c. 12 dell'art. 3, della l. n. 335 del 1995, come modificato dall'art. 1, c. 763, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, è determinato con decreto ministeriale in un periodo non inferiore a trenta anni.

⁷¹ L'aggregato denominato "quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni" relativo alla Categoria 2° comprende:

Contributi dei proscrittori volontari delle assicurazioni sociali obbligatorie;

Contributi degli iscritti all'assicurazione facoltativa;

Contributi per mutualità pensioni alle casalinghe;

Contributi per la gestione mutualità dei dipendenti e dei pensionati postelegrafonici;

Contributi di solidarietà a carico degli iscritti alle gestioni previdenziali confluite nel fondo pensioni lavoratori dipendenti e del fondo di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea, ai sensi dell'art. 24, c. 21, d.l. 201 del 2011, convertito nella l. n. 214 del 2011;

Contributi associativi del fondo assistenza e previdenza pittori, scultori, musicisti e autori drammatici;

Contributi a carico degli iscritti della gestione assistenza magistrato *ex Enam*;

Contributi dei proscrittori volontari dell'assicurazione sociale vita.

Le entrate contributive della Gestione lavoratori del settore pubblico (*ex* Inpdap) risultano, nel 2019, pari a 57,427 md con una diminuzione di 238 mln rispetto al 2018.

La tabella 11 mostra l'indice di copertura delle prestazioni istituzionali nel loro complesso da parte delle entrate contributive e dei trasferimenti dello Stato. Espone, altresì, l'indice di copertura delle entrate contributive proprie per Ivs sulla quota parte di prestazioni pensionistiche al netto della partecipazione dello Stato.

Indice, quest'ultimo, che evidenzia come le risorse accertate del settore produttivo coprano la quasi totalità delle correlate prestazioni (99 per cento), considerate al netto della quota finanziata dallo Stato per finalità (in senso lato) assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, *ex* art. 37, della l. n. 88 del 1989.

I dati esposti nella tabella tengono conto dei risultati economici e patrimoniali negativi delle gestioni previdenziali (fatta esclusione per la Gestione separata e per la Gestione prestazioni temporanee, quest'ultima, peraltro, in parte finanziata con i trasferimenti dello Stato) effetto degli elevati 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 stesse.

Tabella 11 - Indice di copertura prestazioni istituzionali

(dati in milioni)

ANNO	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%	2019	%
Entrate contributive al netto quota TFR + Trasferimenti da Stato	312.787	102	321.913	105	329.043	105	330.978	104	344.664	104
Prestazioni istituzionali	307.831		308.021		312.149		318.373		331.056	
Entrate contributive IVS al netto quota TFR	185.398	92	190.872	94	194.450	96	201.340	97	205.759	99
<i>di cui entrate contributive della Gestione ex Inpdap ⁷²</i>	55.350		55.512		55.510		57.666		57.427	
Prestazioni pensionistiche IVS *	201.363		200.903		201.649		207.006		207.519	

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 le somme per interventi di riduzione del cuneo contributivo e di esonero per nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato i cui importi impegnati in bilancio - non finanziati da risorse proprie dell'Istituto - sono coperti tramite un trasferimento da parte dello Stato corrispondente alla totalità del finanziamento.

La totalità delle agevolazioni annuali impatta in misura media superiore al 7 per cento rispetto alle entrate contributive rappresentando ormai una componente continuativa di tale aggregato.

⁷² La componente è evidenziata separatamente in ragione degli impatti sulla percentuale di riscossione dei contributi accertati e per la rilevanza sul totale dei contributi IVS (28,64% nel 2018).

Tabella 12 - Incidenza agevolazioni sulle entrate contributive

(dati in milioni)

	2015	2016	2017	2018	2019	TOTALE
Entrate contributive	214.787	220.560	224.627	231.166	236.211	1.127.351
Totale Agevolazioni⁷³	15.443,00	20.644,50	19.970,60	17.820,70	15.759	89.638
Entrate contributive nettizzate	199.344,00	199.915,50	204.656,40	213.345,30	220.452,00	1.037.713,20
Incidenza % Agevolazioni	7,19	9,36	8,89	7,71	6,67	7,95

Fonte: Corte dei conti su dati Bilancio Inps

La tabella 12 indica l'incidenza totale degli interventi di riduzione del cuneo contributivo rispetto alle entrate contributive accertate nell'ultimo quadriennio⁷⁴.

Un intervento del genere, peraltro funzionale all'armonizzazione degli oneri contributivi, interessando la generalità dei contribuenti, influirebbe positivamente anche sull'emersione dei rapporti di lavoro irregolari (*c.d. nero e grigio*), con corrispondente beneficio, in prospettiva, sulla adeguatezza delle prestazioni.

A tale proposito, si riserva di compiere una disamina più approfondita sugli effetti dei provvedimenti di regolarizzazione dei rapporti di lavoro irregolari e l'instaurazione di nuovi rapporti di lavoro con stranieri di cui all'art. 103 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (convertito dalla

⁷³ Il dato si riferisce alla totalità delle agevolazioni e comprende quota parte degli incentivi indicati nella tabella 12. A tal proposito si evidenzia come il totale delle agevolazioni afferisca a decine di causali mentre i soli sgravi riconosciuti per le nuove assunzioni siano oltre 20.

Di seguito si elencano a titolo esemplificativo le agevolazioni vigenti per le assunzioni di maggiore rilievo:

1. Lavoratori con disabilità; 2. Lavoratori svantaggiati impiegati nelle cooperative sociali; 3. Detenuti e internati negli istituti penitenziari; 4. Assunzioni in sostituzione di lavoratrici in maternità; 5. Beneficiari del reddito di cittadinanza; 6. Donne vittime di violenza di genere; 7. Protezione internazionale; 8. Apprendistato per giovani *under 25/30* anni; 9. *Under 30/35* anni al primo rapporto di lavoro a tempo indeterminato; 10. *Under 30 Neet (not engaged in education, employment or training)*; 11. *Under 30* assunti dopo alternanza scuola lavoro o apprendistato di 1°/3° livello; 12. Giovani eccellenze (laureati 110 e lode + laureati con dottorato di ricerca); 13. Beneficiari di Naspi. Apprendistato professionalizzante (qualsiasi età); 14. Beneficiari di Naspi. Contratto a tempo indeterminato *full time*; 15. Lavoratori in Cigs da almeno 3 mesi; 16. Disoccupati da almeno 12 mesi *over 50* e donne prive di impiego regolarmente retribuito da 6/24 mesi; 17. Percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto che richiedano l'assegno di ricollocazione; 18. Disoccupati impiegati nel Mezzogiorno (Occupazione Sud); 19. Lavoratori occupati nelle navi iscritte al registro internazionale; 20. Zone montane e svantaggiate.

⁷⁴ Avuto riguardo alla ripartizione del carico tra lavoratore e datore (V. nota 215) una eventuale riduzione dell'aliquota contributiva ordinaria deve riguardare la quota a carico del datore di lavoro o del committente. Le misure per l'occupazione spiegano efficacia espansiva qualora afferiscano al costo del lavoro per l'azienda. Per converso una diminuzione della quota a carico del lavoratore ne incrementa la retribuzione netta o il compenso; tale ultima misura impatta sulla componente aggregata del consumo e del risparmio, risultando neutra per la creazione di occupazione.

l. 17 luglio 2020, n. 77), rilevando che tale iniziativa si inquadra nel vigente sistema di agevolazioni che, oltre ad avere carattere selettivo rispetto al lavoratore, determina una generalizzata, ridondante e spesso tardiva attività di vigilanza sulla sussistenza dei requisiti dei beneficiari con conseguenti diseconomie, anche funzionali, considerate le ridotte capacità di recupero degli indebiti. Su tale ultima questione risulta essenziale considerare che la procedura di riconoscimento della spettanza degli sgravi ed esoneri - attualmente prevista tramite un automatismo consequenziale all'attribuzione dei codici di autorizzazione - comporta che il recupero delle agevolazioni concesse in mancanza dei requisiti sia causa di un rilevante contenzioso amministrativo, oltre che giudiziario, che impegna l'Istituto nell'attività istruttoria dei ricorsi e anche nel recupero, spesso infruttuoso, delle partite indebitamente erogate. Significativi in tal senso appaiono i casi di recupero degli sgravi previsti dalla l. 29 dicembre 1990, n. 407 che vede impegnato il Comitato amministratore della gestione di riferimento - così come gli Uffici - nella definizione dei ricorsi anche a distanza di anni rispetto ai periodi di competenza. Sembrerebbe, pertanto, utile predisporre un sistema di controlli concomitante all'accertamento della sussistenza dei requisiti per la concessione delle agevolazioni e prevedere che solo all'esito positivo di tali controlli sia possibile conguagliare le somme dovute con quelle eventualmente spettanti a titolo di decontribuzione. Ciò consentirebbe un deflazionamento del contenzioso e ridurrebbe i rischi dei mancati recuperi delle agevolazioni fruite indebitamente, conferendo carattere di effettività alla richiesta di accesso agli esoneri.

Nell'ambito delle agevolazioni consistenti in sgravi contributivi, rientra il Reddito di Cittadinanza (Rdc) limitatamente alle ipotesi in cui è prevista la trasformazione del beneficio in credito di imposta per effetto di assunzione. Il provvedimento assume carattere ambivalente rappresentando, oltre che una prestazione meramente assistenziale, un ulteriore strumento di riduzione temporanea del cuneo contributivo nel generale apparato degli interventi diretti all'abbattimento degli oneri contributivi con finalità incentivante delle assunzioni. Quest'ultima tipologia di misure - nel triennio 2015/2017 - ha fatto registrare, oltre che un notevole incremento di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, buoni indici di sopravvivenza degli stessi alla scadenza delle agevolazioni⁷⁵. Quanto allo specifico del Rdc,

⁷⁵ Rapporto annuale 2019. I rapporti esonerati del 2015 (esonero triennale) evidenziano un tasso di sopravvivenza a 36 mesi del 54 per cento, maggiore di quello degli altri rapporti di lavoro attivati nel medesimo anno e di quelli attivati nel 2014 (41 per cento, anche a parità di requisito). I tassi di sopravvivenza dei rapporti con esonero triennale sono altresì più alti rispetto

non essendo misura finalizzata all'immediato inserimento lavorativo, ha assunto la natura di sussidio rispetto alla quale è stata parametrata anche l'attività di controllo⁷⁶ - peraltro non ancora avviata in maniera sistematica - sui requisiti di accesso; è da ritenere, tuttavia, che l'opera di verifica debba rivestire carattere anticipatorio e non sia esaustiva rispetto alle richieste di esonero contributivo conseguente alla eventuale assunzione dei beneficiari⁷⁷.

Il profilo del Rdc quale leva assunzionale⁷⁸ non è quantitativamente significativo, considerato che, a fronte della platea di circa 1,2 milioni di percettori del sussidio, nel corso dell'anno 2019, sono state accolte solo 282⁷⁹ istanze relative ad assunzioni con trasferimento del credito d'imposta. In ogni caso, la connotazione prevalentemente assistenziale dell'intervento anche per l'ipotesi in cui si addivenga all'istaurazione di un rapporto di lavoro, è testimoniata dall'assenza di una quota - anche forfettaria - del beneficio ascrivibile a contribuzione figurativa per tutto il periodo che precede l'avvio al lavoro del beneficiario, con effetti sulla adeguatezza delle prestazioni previdenziali che emergeranno all'atto della liquidazione di eventuali trattamenti pensionistici⁸⁰. L'utilizzo del sussidio in tal senso, per contro, oltre ad

a quelli che hanno beneficiato dell'esonero biennale dal 2016. Infatti, a 24 mesi gli esonerati 2015 sopravvivevano per il 64 per cento mentre gli esonerati 2016 per il 59 per cento (59 per cento contro 53 per cento nelle piccole imprese). Oltre alla minor durata (due anni anziché tre) l'esonero biennale era di minor importo, essendo pari al 40 per cento dei contributi previdenziali entro un massimo di 3.250 euro a fronte dell'esonero totale (triennale) entro un massimo di 8.060 euro dell'esonero 2015.

⁷⁶ La disciplina normativa sui requisiti, invero, non è quella tipica della misura assistenziale, laddove tra i requisiti sia previsto "per il richiedente il beneficio, la mancata sottoposizione a misura cautelare personale, anche adottata a seguito di convalida dell'arresto o del fermo", mentre contrasta con la *ratio* dell'inclusione sociale nella parte in cui si fa riferimento alla "mancanza di condanne definitive, intervenute nei dieci anni precedenti la richiesta" (il termine decennale vale anche per i delitti contro la personalità dello Stato).

⁷⁷ Solo nell'eventuale passaggio della misura da sussidio ad esonero contributivo, infatti, è possibile valorizzarne gli effetti sulle entrate contributive per effetto della copertura delle posizioni assicurative dei lavoratori interessati e dell'incremento della misura delle prestazioni eventualmente maturate, al netto della quota di beneficio divenuta credito di imposta per il datore di lavoro.

Il carattere certo delle entrate contributive derivante dalla copertura delle prestazioni corrisposte a titolo di Reddito di cittadinanza, quale incentivo all'assunzione, per l'esigua quantificazione non impatta sulle poste attive dei crediti contributivi accertati e sulla capacità complessiva di realizzazione degli stessi. (282*780=219.960 nell'ipotesi di agevolazione riconosciuta nella misura pari al massimale).

⁷⁸ Con messaggio Inps 8 novembre 2019, n. 4099 è stato rilasciato il modulo di richiesta dell'agevolazione, denominato "Srdc - Sgravio reddito di cittadinanza - art. 8 del d.l. n. 4 del 2019. In tale provvedimento si specifica che lo sgravio è riconosciuto in base alla minor somma tra il beneficio mensile del Rdc spettante al nucleo familiare, il tetto mensile di 780 euro e i contributi previdenziali e assistenziali a carico del datore di lavoro e del lavoratore calcolati con riferimento al rapporto di lavoro a tempo pieno. Nei casi di assunzione a tempo pieno e successiva trasformazione in part-time, avvenuta per le causali di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 81/2015, il datore di lavoro sarà tenuto a riparametrare l'incentivo spettante in base ai contributi effettivamente dovuti e fruire dell'importo ridotto. Inoltre, l'accoglimento della richiesta da parte dell'Inps risulta subordinata al controllo preventivo rispetto ai seguenti fatti: i) il datore di lavoro deve aver comunicato la disponibilità dei posti vacanti (*vacancy*) alla piattaforma digitale dedicata al Rdc presso l'Anpal; ii) il lavoratore sia percettore del Rdc; iii) vi sia sufficiente capienza di aiuti *de minimis* in capo al datore di lavoro.

⁷⁹Nota della Direzione centrale entrate e recupero crediti 12 gennaio 2021, n. 26 - Pag. 14 - di riscontro alla istruttoria 9 novembre 2020, n. 969.

Emerge la differenza se tali dati sono rapportati con quelli riferibili al biennio 2015-2016 in cui il numero delle assunzioni agevolate era di 1.526.795 per il 2015 (61,3 per cento, su un totale di 2.491.951 assunzioni a tempo indeterminato), mentre nel 2016 si attestava su 636.234 (40,3 per cento, su un totale di 1.580.605).

⁸⁰ Ulteriori valutazioni potranno essere formulate con i dati riferiti alla chiusura dell'esercizio 2020.

incidere sulla natura assistenziale del beneficio, riverbererebbe sulle entrate contributive con effetti di copertura delle posizioni assicurative dei lavoratori interessati e di incremento della misura delle prestazioni eventualmente maturate.

I benefici - allo stato potenziali - della misura non ricorrono comunque nel caso della declinazione della stessa in Pensione di cittadinanza consistente in un mero aumento dell'entità di una provvidenza assistenziale già percepita o nel conferimento *ex novo* di una forma di sostegno sociale, i cui impatti cadono sulla fiscalità generale con effetti traslativi del finanziamento. Infatti, nella specifica ipotesi della Pdc - come pure, del resto, nel caso di erogazione di Rdc antecedente all'assunzione -, la prestazione non ha carattere di sinallagmaticità e non prevede obbligo contributivo per la creazione della provvista, divenendo esclusivo strumento di contrasto alla povertà⁸¹.

A conferma di quanto sopra, va sottolineato che il meccanismo elaborato per il riconoscimento del Rdc, è comunque finalizzato, *in primis*, all'utilizzo di tutte le somme stanziare, sia sotto forma di intervento assistenziale che di incentivo, sicché eventuali residui degli stanziamenti si produrrebbero per il caso di contrazione della platea dei beneficiari o dell'importo corrisposto.

A tal proposito, nella circolare Inps n. 43 del 20 marzo 2019 è previsto che l'importo da considerare ai fini dello sgravio sia pari al beneficio economico mensile spettante al nucleo familiare all'atto di assunzione del lavoratore, tenuto conto del massimale di 780 euro, stabilito dall'art. 3, c. 1, del d.l. n. 4 del 2019. Pertanto, in presenza di un nucleo familiare composto da più soggetti per i quali è previsto l'inserimento lavorativo, lo sgravio è riconosciuto anche per l'assunzione di più componenti del medesimo nucleo familiare, purché, a seguito della prima assunzione incentivata, sussista un eventuale residuo di Rdc.

La destinazione del Reddito di cittadinanza ai nuclei familiari permette ai datori di lavoro di avviare indistintamente i soggetti appartenenti al nucleo familiare beneficiario come confermato, tra l'altro, nella citata circolare Inps n. 43 del 2019 e in quella dell'Inl n. 8 del 2019.

⁸¹ Corte dei conti -Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2019, volume II, pag. 149. "Dal 2019, la legge 145/2018 ha previsto l'introduzione del Reddito (e della Pensione) di cittadinanza, attraverso la creazione, nel bilancio dello Stato, di un Fondo (con una dotazione di 7,1 miliardi nel 2019, circa 8,06 miliardi nel 2020 e 8,32 miliardi annui dal 2021), inglobando parte delle risorse già dedicate alla lotta alla povertà".

Relazione sul Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2019, volume II, pag. 145. "La comparazione degli stanziamenti iniziali per gli esercizi 2019 e 2020 evidenzia un importante consolidamento delle risorse per gli interventi nel campo pensionistico e dell'assistenza (dai 134,5 ai 142,5 miliardi nel 2020), essenzialmente per l'entrata a regime di Quota 100 e RdC".

L'andamento dei flussi delle entrate contributive può essere anche analizzato in relazione ai rapporti di lavoro instaurati nel medesimo arco temporale.

I dati esposti nell'Osservatorio sul precariato mostrano come, nel 2019, l'attivazione di nuovi rapporti di lavoro diminuisca dai 7.567.269 del 2018 ai 7.171.204 del 2019. In tale ambito le assunzioni a tempo indeterminato (al lordo delle trasformazioni) sono 2.070.436⁸² e di queste le assunzioni agevolate sono 106.190 (5,13 per cento del totale), a loro volta riferibili per 3.107 unità alla misura "Occupazione Sud" e per 77.449 unità a rapporti di lavoro avviati con altri incentivi e nel corso della prosecuzione del "Programma Garanzia Giovani"⁸³.

Nel 2019, l'incidenza dei rapporti di lavoro agevolati sul totale delle assunzioni è in flessione rispetto all'anno precedente, mostrando una riduzione in termini assoluti di 28.858 unità⁸⁴ sull'esonero triennale. Andamento la cui lettura trova agevole spiegazione nella diversa efficacia occupazionale di interventi normativi di differente regolazione sia dell'entità della decontribuzione, che della platea dei destinatari.

La dinamica delle assunzioni agevolate influenza i tetti occupazionali e determina un limitato effetto sulla cessazione dei rapporti di lavoro che nel complesso diminuiscono di 182.579, con tendenze inverse tra le cessazioni dei contratti a tempo indeterminato - che registrano un incremento del 2,43 per cento nel 2019 sul 2018 (pari a 40.970 unità) - e quelli a termine che diminuiscono di 165.872 unità (-5,71 per cento rispetto al 2018) quale effetto diretto delle trasformazioni a tempo indeterminato che passano da 535.700 unità del 2018 a 705.869. Tendenze queste ultime riconducibili al "decreto dignità"⁸⁵ oltre che alle innovazioni, riguardanti l'applicazione dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori, apportate nel 2012 dalla riforma del lavoro Fornero⁸⁶ e successivamente a quelle della ulteriore riforma denominata "Jobs Act"⁸⁷.

⁸² Il dato non comprende 82.806 trasformazioni di rapporti di apprendistato per i quali è prevista una contribuzione agevolata nella misura complessiva dell'11,61 per cento (10% +1,61%), di cui il 10 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali (art. 1, c. 773, della n. 296/2006), l'1,31 per cento per la Naspi e un'aliquota dello 0,30 per cento destinata alla formazione (art. 25, l. n. 845/1978, per un totale pari all'1,61%).

⁸³ Tirocinio nell'ambito del piano italiano di attuazione della c.d. "Garanzia Giovani", di cui all'art. 3, c. 1, lettera c), del d.l. n. 76/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 99/2013.

⁸⁴ Esonero contributivo articolo unico, commi 118 e seguenti, legge n. 190/2014 e articolo unico, commi 178 e seguenti, legge n. 208/2015.

⁸⁵ D.l. 12 luglio 2018, n. 87 e convertito dalla l. 9 agosto 2018, n. 96.

⁸⁶ L. 28 giugno 2012, n. 92.

⁸⁷ D.lgs. 23 del 2015, recante "Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della l. 10 dicembre 2014, n. 183".

A sua volta, il cennato *trend* dei rapporti instaurati si riverbera sull'entità delle contribuzioni accertate le cui variazioni in incremento, specie con riferimento al 2019, sembrano ascrivibili nella maggior parte all'apporto contributivo derivante dalle assunzioni a tempo indeterminato che passano dai 1.256.785 di rapporti avviati nel 2018 ai 1.329.421 nel 2019⁸⁸ aumentando di 72.636 unità⁸⁹. A tale riguardo, è comunque da mettere in evidenza come l'incremento dei rapporti a tempo determinato, che certamente produce effetti sulle entrate, comporta contestuale aumento degli oneri per ammortizzatori sociali sulla cui quantificazione si rinvia al capitolo seguente.

Dalla disamina dell'andamento dei rapporti di lavoro, del gettito contributivo e delle prestazioni temporanee emerge che gli interventi di esonero e sgravio - caratterizzati dalla temporanea riduzione dell'entità del cuneo contributivo⁹⁰ - producono l'effetto immediato di aumento delle assunzioni a tempo indeterminato, del versamento della provvista nelle gestioni per il pagamento delle prestazioni ai lavoratori, del consequenziale accredito contributivo e della maturazione - nella generalità dei casi - dei requisiti per la percezione di prestazioni di sostegno al reddito con relativa copertura figurativa⁹¹.

Tale caratteristica è riscontrabile negli strumenti di *workfare* (progetti di lavori socialmente utili o di pubblica utilità) assimilabili al Reddito di cittadinanza, ma non a quest'ultimo che, non incidendo sulle posizioni assicurative dei beneficiari, determina una discontinuità nel conto previdenziale e sui tempi di maturazione delle prestazioni pensionistiche. Ne è conferma quanto stabilito nel d.m. 22 ottobre 2019 recante le modalità di attuazione dei Progetti utili alla collettività (Puc). In particolare, l'art. 3 dispone l'obbligo per i comuni di attivare "in favore dei soggetti coinvolti nei progetti idonee coperture assicurative presso l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail) contro gli infortuni e le malattie professionali connesse allo svolgimento delle attività previste dal Puc, nonché per la responsabilità civile verso terzi"⁹². A dispetto di quanto previsto per i lavoratori impegnati in

⁸⁸ Rileva, in aggiunta, anche se limitata nella misura della contribuzione, l'aumento delle assunzioni in apprendistato che per il triennio 2017/2019 evidenziano un costante aumento da 285.541 a 323.969 fino a 345.363 unità.

⁸⁹ Osservatorio sul Precariato - report mensile gennaio - dicembre 2019, Tab. 1.

⁹⁰ Componenti il costo per l'azienda: retribuzione lorda, contributi previdenziali e assistenziali (oneri sociali), ulteriori oneri speciali, quota di accantonamento e rivalutazione Tfr. A tali voci si sottraggono eventuali oneri sociali fiscalizzati e somme riconosciute a titolo di sgravi contributivi e assicurativi.

⁹¹ La riduzione strutturale del cuneo contributivo avrebbe come effetto principale un incremento dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato, della durata degli stessi e una consequenziale riduzione degli oneri per la copertura figurativa dei periodi di fruizione dell'indennità di disoccupazione NASpI pari a 2,018 md nel 2019.

⁹² Ai fini della assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali è fissato, con successivo decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, su proposta dell'Inail, un premio speciale unitario, a norma dell'art. 42 del decreto del

lavori socialmente utili o progetti di pubblica utilità⁹³, non è, invece, prevista la valorizzazione della posizione assicurativa del beneficiario di Rdc partecipante al progetto, ciò che, peraltro, potrebbe essere causa di ulteriore contenzioso sia sul riconoscimento dei contributi sia sulla natura delle attività rese in via esclusiva⁹⁴.

Nel 2019 sono proseguite le attività di accertamento relative all'indebita fruizione degli sgravi contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato, in particolare quelle relative all'esonero contributivo di cui all'articolo unico, c. 118 e ss., della l. 23 dicembre 2014, n. 190 del 2014 e all'articolo unico, cc. 178 e ss., della l. 28 dicembre 2015, n. 208.

In base ai controlli documentali effettuati, nel 2019 sono 119.398⁹⁵ le aziende che hanno effettuato attivazioni di contratti a tempo indeterminato in assenza dei requisiti di legge per beneficiare della riduzione contributiva e conguagliato indebitamente sgravi per l'assunzione di 90.358 lavoratori. Sono 1.411 le aziende segnalate per ulteriori accertamenti in modalità di visita ispettiva.

L'attività di vigilanza documentale ha consentito, infatti, di accertare, nel 2019, 344,805 mln riferibili alla fruizione indebita di interventi di decontribuzione ed oltre 34,050 mln a titolo di sanzioni. La verifica sulla sussistenza dei requisiti per la riduzione contributiva e la conseguente revoca del beneficio ha determinato, inoltre, il disconoscimento di agevolazioni per 440,935 mln riferibili al periodo intercorrente tra la data di accertamento e la scadenza degli interventi. Tali somme hanno contribuito a valorizzare l'indicatore della riduzione del debito pubblico riferibile alla generalità delle prestazioni indebite. Rispetto al dato delle somme

Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124. Agli oneri per le coperture assicurative si provvede a valere sulle risorse del Fondo povertà e del Pon Inclusion, secondo le indicazioni fornite nei relativi atti di riparto o di gestione.

⁹³ Art. 8, c. 1, d.lgs. 1° dicembre 1997, n. 468 "L'utilizzazione dei lavoratori nelle attività di cui all'articolo 1 non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro e non comporta la sospensione e la cancellazione dalle liste di collocamento o dalle liste di mobilità".

⁹⁴ Art. 2 d.m. 22 ottobre 2019" I Puc comportano, per il soggetto obbligato, un impegno compatibile con le altre attività dallo stesso svolte e in ogni caso non inferiore ad otto ore settimanali, fino ad un massimo di sedici ore settimanali, previo accordo tra le parti. La programmazione delle otto ore settimanali può essere sviluppata sia su uno o più giorni della settimana sia su uno o più periodi del mese, fermo restando l'obbligo del totale delle ore previste nel mese, compresa la possibilità di un eventuale recupero delle ore perse nel mese di riferimento. L'applicazione della flessibilità prevista dal presente comma non può essere contemplata nelle situazioni di ampliamento dell'impegno oltre le otto ore settimanali, a seguito di accordi tra il beneficiario ed i servizi. In tali casi devono essere svolte settimanalmente il complesso delle ore concordate.

Le attività previste nell'ambito dei Puc, tuttavia, non sono assimilabili ad attività di lavoro subordinato, parasubordinato o autonomo e l'utilizzo dei beneficiari di Rdc nelle attività previste dai progetti non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro.

⁹⁵ I controlli sono effettuati dalla Direzione centrale entrate e recupero crediti. Esonero contributivo articolo unico, commi 118 e seguenti, legge n. 190/2014 e articolo unico, commi 178 e seguenti, legge n. 208/2015.

accertate quale indebita decontribuzione per assunzioni non incentivabili l'Istituto non è stato in grado di quantificare la parte interessata da procedure di recupero coattivo⁹⁶.

Su valori modesti continua, del resto, anche ad attestarsi il realizzo dei crediti affidati agli agenti della riscossione che, nel 2019, è di 0, 529 md a fronte dei 13,529 md ceduti (3,91 per cento). Come, con maggior dettaglio, si dirà nel paragrafo cinque, nell'arco temporale 2000-2019 la percentuale del riscosso dagli agenti medesimi sul totale dei crediti ceduti si attesta (al lordo degli annullamenti o sgravi) sul 18,10 per cento (39.393 md a fronte dei 217,672 md iscritti a ruolo).

Sul versante della quantificazione e dell'accertamento delle entrate contributive, giova, tuttavia, rinnovare il rilievo concernente un generale *favor debitoris* laddove il mancato adempimento contributivo sia riconducibile ad un comportamento di evasione. Con la circolare n. 106 del 2017, infatti, sono stati rivisti i criteri relativi all'applicazione del regime sanzionatorio previsto dall'art. 116, cc. 8 e 9, della l. 23 dicembre 2000, n. 388 per i casi di omissione e di evasione contributiva al mancato o ritardato pagamento di contributi o premi il cui ammontare è rilevabile dalle denunce e/o dalle registrazioni obbligatori o occultamento di rapporti di lavoro in essere ovvero delle retribuzioni erogate, al fine di uniformarsi agli orientamenti espressi in materia dalla Corte di cassazione (Sezione lavoro, sentenza n. 28966 del 27 dicembre 2011).

L'Istituto ha dato attuazione a detta pronuncia solo nel luglio 2017 determinando minori introiti pari al differenziale di calcolo delle sanzioni non riscosse. Gli importi delle inadempienze da sanare per l'intera l'esposizione debitoria e in rapporto al valore dell'evasione, ma definite con il regime più favorevole, non sono stati riquantificati.

L'Amministrazione, infatti, ha reputato di considerare non rilevante la quantificazione delle minori entrate - conseguenti alla derubricazione del sistema sanzionatorio da evasione a quello per omissione contributiva - a fronte delle intervenute disposizioni di cui al d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito dalla l. 1 dicembre 2016, n. 225, in materia di definizione agevolata che ha ritenuto, con incerta interpretazione, applicabili anche alle ipotesi di evasione

⁹⁶ Nota della Direzione centrale entrate e recupero crediti 13 dicembre 2019, n. 157729 - Pag. 3 - di riscontro alla istruttoria 31 ottobre 2019, n. 660.

Non appare affidabile conseguentemente il riferimento al dato economico "accertato", piuttosto che alla manifestazione finanziaria "riscosso", quale parametro posto a base per la quantificazione della produttività del personale responsabile.

accertate e definite con il trattamento sanzionatorio dell'omissione prima dell'entrata in vigore delle norme agevolate.

Sempre con riferimento all'attività di accertamento dei crediti, nell'esercizio in esame, si rileva, come, anche in attuazione degli indirizzi strategici del Civ individuati nella Relazione Programmatica approvata con deliberazione 29 maggio 2019, n. 12⁹⁷, sono state avviate le interlocuzioni per definire accordi e procedure "al fine di massimizzare le potenzialità di accertamento dei fenomeni di indebita fruizione delle agevolazioni contributive, rivedere, previo accordo con le altre amministrazioni, le attuali limitazioni nello scambio dei dati". In precedenza è stata stipulata una apposita convenzione per la predisposizione di un sistema di indicatori di misurazione dell'indice sintetico di affidabilità contributiva (Isac)⁹⁸ oltre alla realizzazione di ulteriori interventi in materia di potenziamento delle funzioni e dei controlli, di integrazione dei sistemi informatici utilizzati per le denunce contributive, tra i quali rileva quello per la verifica della legittimità della fruizione del regime contributivo agevolato, introdotto dalla l. n. 190 del 2014, per i lavoratori iscritti alle gestioni artigiani e commercianti tramite il controllo dei dati fiscali relativi ai soggetti che hanno dichiarato di volerne beneficiare.

In ultimo appare necessario evidenziare come - con il Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza⁹⁹ e in materia di procedure di allerta e di composizione assistita della crisi - sarà posto in capo all'Istituto, nella qualità di creditore pubblico qualificato, l'obbligo di procedere alle segnalazioni per i ritardi eccedenti i sei mesi nel versamento dei contributi

⁹⁷ Il potenziamento dell'efficacia delle attuali funzioni di vigilanza e dei controlli previsti, valorizzando ed integrando gli attuali sistemi informatici utilizzati per le denunce contributive, anche attraverso la definitiva unificazione dell'applicativo per tutte le gestioni previdenziali, ivi comprese quelle pubbliche.

⁹⁸ Con la determinazione presidenziale 11 luglio 2018, n. 90 è stata stipulata la "Prima convenzione attuativa della convenzione quadro tra l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, l'Agenzia delle entrate, la Guardia di finanza, l'Istituto nazionale della previdenza sociale e la Soluzioni per il sistema economico - Sose spa, per la realizzazione dell'Isac".

L'Isac (indice sintetico di affidabilità contributiva): indica un sistema di indicatori elementari di affidabilità e di anomalia riguardante il lavoro regolare, aggregabile, con opportune ponderazioni, in uno o più indici sintetici, finalizzato a misurare l'attendibilità del datore di lavoro in ordine alle dichiarazioni contributive e all'emersione del lavoro nero, nonché delle correlate basi imponibili o del lavoro fittizio.

⁹⁹ Adottato con il d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 in attuazione della l. 19 ottobre 2017, n. 155, la cui entrata in vigore è prevista per il 15 agosto 2020.

L'art. 11 del d.l. 2 marzo 2020, n. 9 aveva previsto la proroga degli obblighi di segnalazione di cui agli articoli 14 e 15 del d.lgs. 12 gennaio 2019, n. 14 a decorrere dal 15 febbraio 2021. Tale provvedimento è stato abrogato dall'art. 1, c. 2, l. 24 aprile 2020, n. 27, a decorrere dal 30 aprile 2020. A norma del citato art. 1, c. 2, l. n. 27 del 2020 restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del presente provvedimento.

L'art. 5, c. 1, d.l. 8 aprile 2020, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla l. 5 giugno 2020, n. 40 modificando l'art. 389 del d.lgs. n. 14 del 2019 ha posticipato l'entrata in vigore del decreto al 1° settembre 2021.

previdenziali e per un ammontare superiore al 50 per cento di quelli dovuti nell'anno precedente o superiori alla soglia di 50.000 euro.

6.2 Nel comparto dei lavoratori dipendenti le entrate contributive¹⁰⁰ registrano un incremento del gettito nel settore privato di 4,277 md e una diminuzione nel settore pubblico di 0,296 md. La tabella 13 pone in evidenza l'andamento delle entrate contributive suddiviso tra le singole gestioni nel biennio 2019/2018.

Tabella 13 - Entrate contributive lavoratori dipendenti

(dati in milioni)

Lavoro dipendente *	Contributi **		Variazioni assolute	Variazioni %
	Anno			
	2019	2018		
			2019/2018	2019/2018
FPLD e altre gestioni obbligatorie	148.270	143.993	4.277	2,97
Ex Enpals	1.309	1.173	136	11,59
Ex Inpdap	56.923	57.219	-296	-0,52
TOTALE	206.502	202.385	4.117	2,03

*Al netto delle quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni classificate in categoria 2^a.

**Fonte: Inps; Nota integrativa al bilancio consuntivo 2019.

Le entrate contributive del comparto lavoro dipendente privato (tabella 14) segnano un significativo incremento - in valore assoluto 4 md - essenzialmente da ricondurre all'aumento (2,936 md) fatto registrare dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti - Fpld e dal gettito della Gestione prestazioni temporanee - Gpt (1,105 md), mentre continua la flessione delle evidenze dei fondi elettrici ed Inpdai, in ragione della ulteriore diminuzione degli iscritti e della inversione di tendenza per quello dei telefonici e dei trasporti.

¹⁰⁰ L'aggregato si compone della contribuzione a carico del lavoratore e del datore. L'aliquota contributiva ordinaria è pari al 33 per cento della retribuzione lorda o del compenso, di cui il 23,81 per cento a carico del datore di lavoro (o committente) e il 9,19% a carico del lavoratore.

Tabella 14 - Contributi comparto lavoratori dipendenti privati**(dati in milioni)*

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2019	2018	2019/2018	2019/2018
FPLD	112.163	109.227	2.936	2,69
FPLD Trasporti	1.135	1.110	25	2,25
FPLD Telefonici	585	588	-3	-0,51
FPLD Elettrici	433	454	-21	-4,63
FPLD Inpdai	1.434	1.476	-42	-2,85
Gestione Prestazioni temporanee (GPT)	23.712	22.607	1.105	4,89
Totale	139.462	135.462	4.000	2,95

Fonte: Inps; bilancio consuntivo 2019

*Esclusi i contributi accertati nei confronti delle aziende già sottoposte a disciplina pubblicistica.

Nella tabella 15 sono esposti gli apporti più significativi dei fondi del comparto nel 2019, in raffronto con i corrispondenti dati dell'anno precedente¹⁰¹.

Tabella 15 -Numero iscritti Fondo pensioni lavoratori dipendenti

Lavoratori dipendenti	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2019	2018	2019/2018	2019/2018
FPLD	14.003.600	13.708.400	295.200	2,15
FPLD Trasporti	99.000	100.600	-1.600	-1,59
FPLD Telefonici	44.000	44.600	-600	-1,35
FPLD Elettrici	23.900	25.400	-1.500	-5,91
FPLD Inpdai	26.210	26.810	-600	-2,24
Totale	14.196.710	13.905.810	290.900	2,09

Fonte: Inps; Relazione del Presidente al bilancio consuntivo 2019

Nel valutare l'andamento delle gestioni interne al Fondo assume particolare rilievo l'analisi della evoluzione del numero degli iscritti nel biennio, i cui versamenti garantiscono la sostenibilità complessiva sotto l'aspetto delle spese per le prestazioni, oltre a rappresentare la fonte primaria di contribuzione.

¹⁰¹ 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.

I dati esposti in tabella mostrano la notevole ripresa delle iscrizioni nel Fpld (+295.200), a fronte di una progressiva variazione negativa nei fondi aventi evidenza contabile separata di 4.300 unità. In particolare, nella gestione degli elettrici la diminuzione degli iscritti è pari a 1.500 unità (-5,91 per cento) così come continua è la flessione dell'Inpdai, pari a -600 unità (-2,24 per cento).

Da sottolineare come l'aumento degli iscritti al Fpld sia da riferire, in tutta prevalenza, alle nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato (+72.636) per effetto del saldo positivo dei lavoratori stagionali (72.398) e in somministrazione (31.311).

Le iscrizioni ai fondi, come evidenziato nella tabella 16, incidono sul rapporto prestazione/iscritti e prestazioni/contributi e determinano per il Fpld un leggero miglioramento del primo rapporto e una sostanziale variazione positiva del secondo, mentre permangono gli squilibri, ormai strutturali, degli altri fondi.

Tabella 16 - Rapporto prestazioni/iscritti e prestazioni/contributi Fondo previdenza lavoratori dipendenti

	Rapporto n. Pensioni/iscritti *		Rapporto Pensioni/contributi **	
	Anno		Anno	
	2019	2018	2019	2018
FPLD	0,57	0,59	0,95	0,96
FPLD Trasporti	1,00	1,00	1,94	1,98
FPLD Telefonici	1,67	1,66	3,32	3,21
FPLD Elettrici	4,03	3,85	6,11	5,86
FPLD Inpdai	4,96	4,83	3,96	3,85

* 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 (tabella 17) evidenzia un reiterato ridimensionamento del numero di iscritti (nel complesso, -62.875 unità)¹⁰² che assume rilievo preoccupante per le gestioni artigiani e commercianti, che diminuiscono, rispettivamente, di 37.338 e 45.700 unità. La gestione evidenzia un rilevante disavanzo economico di esercizio

¹⁰² Il dato di consuntivo, dal 2017, è riferito al numero medio annuo degli iscritti anziché, come in precedenza alla consistenza al 31 dicembre.

(2,784 md) e un disavanzo patrimoniale di 14,281 md, nonostante l'aumento delle aliquote¹⁰³ quale conseguenza delle risultanze delle verifiche tecnico-attuariali ¹⁰⁴. D'altra parte, l'accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi che ammonta a 3,121 md risulta ascrivibile alla consolidata difficoltà nella riscossione dei crediti, ulteriormente aggravata dagli interventi di definizione agevolata o stralcio delle partite creditorie oltre che dall'"effetto annuncio" di tali misure sulla generale propensione all'adempimento dell'obbligazione contributiva. Sugli effetti degli interventi di riduzione delle inadempienze contributive e dei carichi si rinvia al par. 6.5¹⁰⁵.

Tabella 17 - Numero iscritti comparto lavoratori autonomi

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2019	2018	2019/2018	2019/2018
Cdcm	444.863	451.700*	-6.837	-1,51
Artigiani	1.552.773	1.590.111	-37.338	-2,35
Commercianti	2.044.000	2.089.700	-45.700	-2,19
Gestione separata (parasubordinati)	831.000	805.000	26.000	3,23
TOTALE	4.872.636	4.936.511	-63.875	-1,29

Fonte: Inps, bilancio consuntivo 2019

*A decorrere dall'anno 2018 viene indicato il numero medio degli iscritti.

Con riguardo alla Gestione separata, l'andamento crescente delle iscrizioni e dei contributi accertati è da ricondurre, in tutta prevalenza, alla concorrenza dei seguenti fattori i) riduzioni

¹⁰³ La modifica delle aliquote è riferibile agli interventi volti alla armonizzazione della misura della contribuzione delle varie gestioni nell'ottica di perseguire una adeguatezza delle prestazioni corrisposte e la sostenibilità della gestione, peraltro interessata dal ripetersi di disavanzi economici.

¹⁰⁴ La Circolare Inps 17 febbraio 2020, n. 28, così come dapprima la Circolare Inps 3 febbraio 2012, n. 14, richiama l'art. 24, c. 22, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 214 del 2011, che ha previsto "con effetto dal 1° gennaio 2012, le aliquote contributive pensionistiche di finanziamento e di computo delle gestioni pensionistiche dei lavoratori ...omissis... commercianti iscritti alle gestioni autonome dell'Inps sono incrementate di 1,3 punti percentuali e successivamente di 0,45 punti percentuali ogni anno fino a raggiungere il livello del 24 per cento per tutti i soggetti iscritti alle gestioni autonome dell'Inps". Ne risulta che le aliquote contributive per il finanziamento delle gestioni pensionistiche dei lavoratori artigiani e commercianti, per l'anno 2019, sono pari alla misura del 24 per cento, già raggiunta nel 2018, per i titolari e collaboratori di età superiore ai 21 anni; nonché alla misura del 21,90 per cento per i collaboratori di età inferiore ai 21 anni, per i quali la predetta aliquota continuerà ad incrementarsi annualmente di una misura pari a 0,45 punti percentuali, sino al raggiungimento della soglia del 24 per cento.

¹⁰⁵ i) "Saldo e stralcio" dei carichi affidati all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 previsto dall'art. 1, c. da 184 a 198 della l. 30 dicembre 2018, n. 145.

ii) "Rottamazione ter" dei carichi affidati all'AdR di cui all'art. 3 del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con modificazioni dalla l. n. 136/2018.

iii) "Stralcio dei debiti fino a mille euro" come disciplinato dall'art. 4 del d.l. n. 119/2018, convertito dalla l. n. 136/2018.

della trasformazione della natura del rapporto di lavoro per effetto dell'utilizzo dei benefici derivanti dall'esonero contributivo in caso di assunzioni a tempo indeterminato per i limiti posti alla platea dei beneficiari degli incentivi; ii) accertamento e iscrizione di nuove categorie di lavoratori (quali i giudici di pace ed onorari, prestatori occasionali con libretto famiglia o contratto di prestazione occasionale¹⁰⁶); iii) consolidamento dell'aumento dell'aliquota di contribuzione nella misura del 33,72 per cento¹⁰⁷.

Con la circolare n. 128 del 25 settembre 2019 è stata data attuazione alle disposizioni del d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116 con le quali, in attuazione della delega prevista nella l. 29 aprile 2016, n. 57 in materia di riforma della magistratura onoraria, è stata prevista la tutela previdenziale per i giudici onorari di pace e dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari. Il d.lgs. n. 116 del 2017 ha esteso la tutela previdenziale e assistenziale obbligatoria ai magistrati onorari che ne risultavano privi in considerazione del quadro normativo previgente.

La tutela previdenziale e assistenziale per i giudici onorari di pace e i vice procuratori onorari sopra indicati è garantita dall'iscrizione alla Gestione separata di cui all'art. 2, c. 26, della l. n. 335 del 1995. Per tali categorie di lavoratori si applicano le stesse modalità e gli stessi termini di pagamento della contribuzione previsti per i lavoratori autonomi, di cui all'art. 53, c. 1, del d.p.r. n. 917 del 1986, iscritti alla Gestione separata¹⁰⁸. Per i lavoratori interessati all'obbligo contributivo nella Gestione separata, l'aliquota da applicare è pari al 25,72 per cento e comporta l'assicurazione ai fini previdenziali per invalidità, vecchiaia e superstiti, e ai fini assistenziali per malattia, maternità, degenza ospedaliera.

Le modifiche normative intervengono anche sulla natura del reddito, per cui le indennità corrisposte ai giudici onorari di pace - che anteriormente erano ricomprese fra i redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente di cui all'art. 50, c. 1, lett. f), del d.p.r. n. 917 del 1986 -

¹⁰⁶ Dati dell'Osservatorio sul precariato con riferimento all'anno 2019:

1) Contratto prestazione occasionale: numero lavoratori 65.643; importo lordo totale €. 53.907.191; importo lordo pro-capite €. 821; ore totali 4.275.894; ore pro capite 61.

2) Libretto famiglia: numero lavoratori 21.395; importo lordo totale €. 22.561.630; importo lordo pro-capite €. 1.055; ore totali 2.061.238; ore pro capite 96.

¹⁰⁷ L'art. 2, c. 57, della 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 per i quali non è prevista la contribuzione aggiuntiva - nella misura del 33 per cento per l'anno 2019 per Ivs (+0,72 di aliquota aggiuntiva).

Per i collaboratori e le figure assimilate non assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie, per i quali è prevista la contribuzione aggiuntiva dello 0,51 per cento per la Dis-Coll, l'aliquota complessiva è pari al 34,23 per cento.

¹⁰⁸ Rimangono esclusi da tale obbligo i soggetti iscritti agli Albi forensi, obbligati al pagamento della contribuzione previdenziale e assistenziale presso la Cassa professionale autonoma, in quanto agli stessi si applicano le disposizioni contenute nel regolamento di attuazione dell'articolo 21, commi 8 e 9, della l. 31 dicembre 2012, n. 247.

e ai vice procuratori onorari rientrano tra i redditi da lavoro autonomo, individuati all'art. 53, c. 2, lett. f-bis), del d.p.r. n. 917 del 1986.

Gli iscritti alla gestione CdcM segnano una diminuzione di 6.837 unità che si riflette sul dissesto strutturale della gestione.

Tabella 18 -Rapporto pensioni/iscritti/contributi comparto lavoratori autonomi

Lavoratori autonomi	Rapporto Pensioni/iscritti*		Rapporto Prestazioni/contributi**	
	2019	2018	2019	2018
CdcM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	2,60	2,59	2,95	3,08
Artigiani	1,11	1,07	1,44	1,50
Commercianti	0,70	0,68	0,96	0,97
Gestione separata (parasubordinati)	0,57	0,56	0,15	0,14

* Numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto

**Spesa per prestazioni per ciascun euro di contributi accertati

Fonte: Corte dei conti, su dati bilancio Inps 2019

Le difficoltà dell'intero comparto trovano conferma negli andamenti esposti nella tabella 18 con un rapporto tra pensioni ed iscritti che registra un lieve peggioramento, rispetto ai valori del 2018; per la gestione dei lavoratori autonomi agricoli ciò consegue ad un calo delle iscrizioni, mentre la crescita del rapporto pensioni/iscritti nella Gestione separata (da 0,56 a 0,57) è conseguenza immediata dell'incremento delle prestazioni liquidate, anche supplementari, nonostante il reiterato aumento dei contribuenti (pari allo 3,23 per cento).

In leggero miglioramento è, invece, il rapporto tra prestazioni e contributi con riguardo ai settori dei CdcM i cui indici passano da 3,08 a 2,95, così come l'andamento per i commercianti e gli artigiani rispettivamente da 0,97 a 0,96 e da 1,50 a 1,44.

Tabella 19 - Entrate contributive comparto lavoratori autonomi

(dati in milioni)

Lavoro autonomo*	Contributi			
	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2019	2018	2019/2018	2019/2018
Cdcm (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	1.272	1.260	12	0,95
Artigiani	8.199	8.067	132	1,64
Commercianti	10.684	10.433	251	2,41
Gestione separata (parasubordinati)	8.375	7.956	419	5,27
TOTALE	28.530	27.716	814	2,94

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

Fonte: Inps; Bilancio consuntivo 2019

Il gettito contributivo, nel complesso, registra un aumento di 814 mln (tabella 19), cui contribuiscono, in particolare, i commercianti (251 mln nel 2019 rispetto al 2018) la cui gestione ha beneficiato di accertamenti per 19,720 mln (di cui 8,583 per oneri accessori) derivanti dalla operazione Poseidone che ha permesso di iscrivere 3.916 soggetti tra soci di società di persone (s.n.c. e accomandatari di s.a.s.) che risultano svolgere in maniera prevalente e continuativa attività lavorativa nell'impresa mentre altre 1.630 posizioni sono al vaglio delle sedi. Il medesimo strumento di accertamento non risulta invece applicabile alla categoria degli artigiani, per i quali permangono ostacoli alla iscrivibilità dei lavoratori "di fatto" in ragione del regime della competenza sulla verifica dei requisiti tecnico -professionali previsti da specifiche leggi di settore¹⁰⁹.

Per contro, è da sottolineare il risultato positivo nel settore dei "parasubordinati" (da +229 mln del 2018 a +419 mln del 2019), in prevalenza imputabile all'aumento delle aliquote e all'incremento del numero degli iscritti (platea allargata). Andamento questo che determina il *trend* altalenante delle entrate contributive nell'intero comparto dei lavoratori autonomi (da +1,93 del 2017, -1,62 del 2018 a +2,94 per cento del 2019).

Sempre con riferimento alla gestione separata, va rilevato come la limitazione della platea dei prestatori di lavoro occasionale - per effetto del disposto dell'art. 54 *bis*, del d.l. n. 50/2017¹¹⁰ - abbia comportato un rallentamento della crescita del gettito contributivo della gestione medesima. Si sottolinea inoltre, che le recenti modifiche normative introdotte in sede di

¹⁰⁹ In *primis* legge quadro per l'artigianato 8 agosto 1985, n. 443.

¹¹⁰ "Disciplina delle prestazioni occasionali. Libretto Famiglia. Contratto di prestazione occasionale".

conversione del d.l. 12 luglio 2018, n. 87 sembrano rendere più complessi i controlli che l'Inps deve realizzare per garantire il rispetto delle norme sulle prestazioni occasionali. Infatti, è previsto che alcuni status particolari del lavoratore (pensionato, disoccupato, percettore di prestazioni a sostegno del reddito, studente) siano autocertificati dagli stessi prestatori e non più attestati dall'utilizzatore, con conseguente possibilità di ritardo nell'aggiornamento dell'anagrafica da parte dei lavoratori stessi. Il regime sanzionatorio previsto nella norma potrebbe, pertanto, non rilevarsi adeguato a prevenire fenomeni di non corretto utilizzo della tipologia contrattuale.

La novella normativa introduce regimi speciali per gli enti locali e per i settori del turismo, al quale è previsto possano accedere tutte le aziende alberghiere e le strutture ricettive del settore turismo e che hanno alle proprie dipendenze fino a otto lavoratori. Per tali soggetti, così come per le imprese agricole, è possibile trasmettere una comunicazione di prestazione lavorativa, prima del suo inizio, indicando un monte orario per un arco temporale fino a dieci giorni.

Sul versante delle entrate un ulteriore allargamento della platea dei destinatari delle prestazioni occasionali, tramite il libretto famiglia, deriva dall'art. 1, c. 368, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 che, integrando l'art. 54 *bis* del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla l. 21 giugno 2017, n. 96, ha incluso le attività lavorative degli *steward* prestate negli impianti sportivi nei confronti di più utilizzatori (società sportiva di cui alla l. 23 marzo 1981, n. 91) da cui derivino, nel corso di un anno civile e per ciascun prestatore, compensi di importo complessivo non superiore a 5.000 euro. Le società sportive possono ricorrere alle prestazioni di lavoro occasionale per lo svolgimento delle attività di cui al decreto del Ministro dell'interno 8 agosto 2007 in cui rientra l'organizzazione delle competizioni sportive nei complessi e negli impianti sportivi, con capienza superiore a 7.500 posti, nei quali si svolgono partite ufficiali delle squadre di calcio professionistiche.

Infine, è da sottolineare come all'andamento delle entrate contributive, nel settore del lavoro autonomo, contribuirà, anche per gli esercizi successivi, quanto previsto dalla l. 22 maggio 2017, n. 81 che ha modificato - a decorrere dal 1° luglio - le aliquote contributive dovute per alcune tipologie di iscritti alla gestione separata¹¹¹, prevedendo un'aliquota contributiva

¹¹¹ 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.

aggiuntiva pari allo 0,51 per cento¹¹² per il finanziamento della tutela contro la disoccupazione (Dis-Coll), portando l'aliquota complessiva per l'anno 2019 in una percentuale variabile tra il 33,72 e il 34,23.

Prosegue nel 2019 l'attività di recupero di crediti tramite l'operazione "Poseidone" attraverso scambio e confronto dei dati presenti negli archivi Inps e dell'Agenzia delle entrate, a seguito della quale sono stati iscritti alla gestione nuovi soggetti contribuenti e, per l'anno 2013, sono stati accertati crediti per 107,163 mln, di cui 63.392 mln per contributi e 43,770 mln per sanzioni. L'individuazione di 19.919 nuovi contribuenti ha notevolmente contribuito alla crescita delle iscrizioni (27.000 unità nel 2019), che, in concomitanza all'aumento dell'aliquota di contribuzione e della platea degli iscritti, ha comportato un incremento dei crediti accertati nella misura del 5,27 per cento (419 mln in termini assoluti).

Notevole parte del contenzioso derivato da tale attività di accertamento ha riguardato la posizione previdenziale dei liberi professionisti non iscritti alla cassa professionale di riferimento¹¹³.

6.4 L'esercizio finanziario in esame è stato contraddistinto dagli effetti derivanti dall'adozione di provvedimenti normativi che hanno inciso sull'andamento in progressiva crescita dell'utilizzo del sistema di pagamento attraverso buoni lavoro. Con il d.l. 17 marzo 2017, n. 25, convertito dalla l. 20 aprile 2017, n. 49, sono stati abrogati gli articoli da 48 a 50 del d.lgs. n. 81 del 2015 in materia di lavoro accessorio. L'art. 54 *bis* del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 - introdotto in sede di conversione dalla l. n. 96 del 2017 - ha disciplinato in maniera sistematica le prestazioni di lavoro occasionali¹¹⁴. Un aspetto meritevole di rilievo è l'analisi degli effetti sul mercato del

¹¹² Il contributo aggiuntivo accertato a copertura della Dis-Coll (l. n. 81/2017) è stato pari a 52,559 mln a fronte dell'erogazione indennità disoccupazione per i collaboratori per 43,142. mln.

¹¹³ Con le sentenze nn. 30344 e 30345 del 2017 la Suprema Corte di cassazione ha reso un'importante pronuncia in merito alla sussistenza degli obblighi contributivi alla Gestione separata dell'Inps, di cui all'articolo 2, commi 25 e seguenti, della l. n. 335/1995, da parte di coloro che, svolgendo contemporaneamente attività professionale e attività lavorativa subordinata per la quale godono di altra copertura assicurativa, versano alla Cassa professionale per l'attività svolta il solo contributo integrativo. Dopo aver ribadito che con la creazione della gestione separata si è inteso non solo estendere la copertura assicurativa a coloro che ne erano completamente privi, ma anche a coloro che ne fruivano solo in parte, la Corte di cassazione ha evidenziato i requisiti e le finalità di determinazione di una correlata posizione previdenziale anche di tipo complementare che prescinde dal versamento del contributo integrativo alle Casse professionali che non dà diritto alla costituzione di alcuna posizione previdenziale a beneficio del professionista che è tenuto a corrisponderlo ed è, pertanto, inidoneo ad esonerare il professionista dall'iscrizione alla gestione separata Inps.

Alle citate pronunce - che avevano ad oggetto le categorie degli ingegneri e degli architetti che svolgono contemporaneamente attività professionale e attività di lavoro subordinato, per la quale l'ordinamento di Inarcassa esclude il versamento del c.d. contributo soggettivo - hanno fatto seguito ulteriori pronunce relative a diverse categorie di professionisti.

¹¹⁴ 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

lavoro derivanti dall'abolizione del sistema di pagamento del lavoro accessorio attraverso buoni lavoro e dalla successiva introduzione e disciplina del Libretto Famiglia e del Contratto di prestazione occasionale. Infatti, ad un iniziale e notevole incremento dei rapporti di lavoro a chiamata o intermittente, che hanno surrogato le prestazioni svolte negli ambiti oggettivi e soggettivi in precedenza coperti dai *voucher*, ha fatto seguito una espansione - sia pure limitata dalla restrizione dimensionale della platea degli utilizzatori interessati e dei lavoratori in specifici settori - del ricorso al Libretto Famiglia e al Contratto di prestazione occasionale.

In corrispondenza, infatti, del periodo gennaio-dicembre 2019, la variazione in aumento dell'attivazione di nuovi rapporti di lavoro a chiamata o intermittenti (a tempo determinato e indeterminato) è stata pari a 5,04 per cento (da 620.819 del 2018 a 652.130 del 2019) e si è registrata in periodi contraddistinti da picchi lavorativi. Inoltre, si evidenzia una diminuzione delle assunzioni a tempo determinato (da 3.463.698 a 3.183.506 unità in valori assoluti) così come delle prestazioni occasionali del 7,2 per cento in confronto allo stesso periodo dell'anno precedente. A chiusura del periodo in esame si assiste ad un andamento contrapposto delle assunzioni a tempo indeterminato e a termine risultando il differenziale rispettivamente pari al 365.216 per i primi mentre per le assunzioni a termine risulta pari a -228.503 rispetto all'anno precedente¹¹⁵. In merito all'utilizzo del Contratto di prestazioni occasionali è stabilito che prima dell'inizio dello svolgimento della prestazione lavorativa l'utilizzatore provveda alla comunicazione tramite gli strumenti messi a disposizione dall'Inps¹¹⁶. La prestazione è revocabile per evenienze di carattere straordinario¹¹⁷.

L'istituto della revoca è stato oggetto di specifico monitoraggio al fine di verificarne l'eventuale utilizzo "distorto" a pregiudizio dei diritti dei lavoratori. È emerso che nell'anno sono state

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 agli 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.

¹¹⁵ Osservatorio sul precariato dell'Inps - Report gennaio-dicembre 2019.

¹¹⁶ Almeno sessanta minuti prima dell'inizio dello svolgimento della prestazione lavorativa.

¹¹⁷ Con la possibilità, però, per il lavoratore di confermare l'avvenuto svolgimento della prestazione annullando la eventuale revoca.

revocate 22.916 prestazioni e si è proceduto nei confronti dei soggetti che in termini percentuali avevano effettuato il maggior numero di revoche avendo riguardo a specifiche casistiche.

In merito si evidenzia che le procedure informatiche non consentono di rilevare specificatamente eventuali interventi di riqualificazione del rapporto di lavoro e conseguente addebito di contribuzione, né alla eventuale notifica degli atti di accertamento, da parte delle sedi o degli ispettori di vigilanza del mancato rispetto della normativa in materia di prestazioni occasionali.

Tabella 20 - Revoche prestazioni occasionali

Categoria	Numero Revocate	Numero Utilizzatori
PPAA	430	85
Turismo	601	164
Ente Locale	27	9
Azienda	21.148	4.989
Impresa Agricola	710	137

Fonte: Inps

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, la cui efficacia dipende dalle attività della vigilanza documentale, poste in essere dall'Inps, e dall'azione ispettiva di competenza dell'Ispettorato nazionale del lavoro. Il minor utilizzo nel 2019 rispetto all'anno precedente delle prestazioni del Libretto famiglia coincide con il mancato rinnovo del beneficio "contributo per i servizi di *baby-sitting* e per i servizi all'infanzia", di cui all'art. 4, c. 24, lettera b), della legge 28 giugno 2012, n. 92¹¹⁸.

6.5 Nel 2019 la riscossione corrente dei crediti contributivi è pari a 227,455 md, con un incremento di 4,392 md rispetto all'esercizio precedente (+1,93 per cento).

Premesso in generale che sull'entità e il grado di realizzazione dei crediti per adempimento volontario influisce il periodico annuncio di provvedimenti normativi di agevolazione o

¹¹⁸ Con il messaggio n. 2765 del 18 luglio 2019 sono state messe a disposizione degli operatori di sede funzionalità specifiche per consentire di monitorare le dichiarazioni rese in procedura da utilizzatori e prestatori in merito alla sussistenza dei requisiti di legge e funzionalità di "black list" per permettere di limitare o inibire completamente l'operatività di utilizzatori del Libretto Famiglia o del Contratto di prestazioni occasionali, al fine di ridurre i rischi di abusi nell'utilizzo degli strumenti giuridici.

sanatoria, l'Istituto, nel periodo 2000-2019, ha trasmesso agli agenti della riscossione (Adr) crediti contributivi per 217,672 md comprensivi di sanzioni e interessi.

Nel medesimo arco temporale risultano riscossi crediti per 39,393 md (pari al 18,10 per cento del totale trasmesso) mentre 32.626 md (pari al 14,99 per cento del totale e rispetto al 15,09 del 2018) sono stati oggetto di annullamento o sgravio perché riferibili ad importi non dovuti.

L'importo dei crediti contributivi presso gli agenti di riscossione è dunque, alla chiusura dell'esercizio in esame, di 145,654 md¹¹⁹, di cui 119,019 md per soli contributi con corrispondenza tra i residui nel bilancio dell'Istituto, mentre 26,635 md (per sanzioni ed interessi) afferiscono alla gestione degli agenti della riscossione e dovrebbero trovare corrispondenza contabile nel bilancio dell'Inps quando effettivamente incassati¹²⁰.

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 all'Agenzia delle entrate-Riscossione 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, a fine 2019, questi ultimi siano svalutati per un importo pari al 75,43 per cento del totale.

Ne consegue che una quota rilevante dei crediti in carico agli agenti della riscossione è realisticamente 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 21 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.

¹¹⁹ L'aggregato comprende le sospensioni delle cartelle/avvisi di addebito disposte al 31 dicembre 2019 per 5,046 md (2,32 per cento del totale) e 133,473 md di carico residuo.

¹²⁰ 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 d.l. 22 ottobre 2016, n. 193 convertito, con modificazioni dalla l. 1° dicembre 2016, n. 225.

Tabella 21 - Crediti contributivi e fondo svalutazione*(dati in milioni)*

	RENDICONTI								
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
RESIDUI ATTIVI DA CONTRIBUTI	69.324	72.316	78.645	86.640	92.399	98.236	104.453	111.429	119.019
FONDO SVALUTAZIONE	30.530	34.419	38.938	42.937	55.220	60.503	68.875	78.452	89.772
Rapporto Fondo/Residui	44,04%	47,60%	49,51%	49,56%	59,76%	61,59%	65,94%	70,41%	75,43%

Fonte: Corte dei conti su dati bilanci consuntivi

La tabella 22 dà conto, invece, della movimentazione del fondo svalutazione crediti, con prelievi che, dal 2011 - in concomitanza con l'affidamento dei relativi compiti agli agenti della riscossione - si palesano di importo estremamente contenuto, tanto più se considerati in rapporto all'incremento del fondo.

Tabella 22 - Movimentazione fondo svalutazione crediti*(dati in milioni)*

	RENDICONTI									
PERIODO	2000-2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi	264.331	4.408	4.806	5.682	4.974	13.090	6.220	9.143	10.850	12.488
Prelievo dal Fsc	11.576	684	966	1.163	974	808	937	771	1.273	1.168
Incremento Fsc	13.496	3.724	3.840	4.519	3.999	12.283	5.283	8.372	9.578	11.320

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 stabilite con determina 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 delle 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'inesigibilità del credito, con conseguente cancellazione dei residui attivi e dei corrispondenti crediti.

Non altrettanto si è verificato, nel decennio in considerazione, per quanto riguarda l'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 carico¹²¹ - pur se relativi ad anni passati - non avevano 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.

Come anticipato, anche nell'esercizio in esame impattano in misura notevole gli abbandoni dei crediti conseguenti ai recenti provvedimenti che introducono forme di agevolazione¹²² per estinguere i debiti contributivi oltre che le somme accessorie.

In particolare, l'art. 4 del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119¹²³, convertito dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136, disciplina lo "Stralcio dei debiti fino a mille euro". La norma in questione dispone l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a mille euro affidati agli ADR, in mancanza di specifica richiesta del contribuente al quale è comunque impedito l'eventuale pagamento. L'importo residuo, oggetto dello stralcio, è determinato dalla somma della sorte

¹²¹ In deroga all'art. 19, c. 1, del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, l'art. 1, c. 684, della l. n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), come modificato dall'art. 1, c. 10-*quinquies* della l. n. 172 del 2017 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 2017 e 2018, 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.

L'art. 68 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 stabilisce che le comunicazioni di inesigibilità degli anni 2018, 2019 e 2020 verranno presentate, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2023, entro il 31 dicembre 2024 ed entro il 31 dicembre 2025.

¹²² Il 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 - ha previsto interventi (poi reiterati) per la definizione delle esposizioni debitorie, anche previdenziali, con procedure finalizzate all'abbattimento degli accessori alla sorte contributiva (interessi e sanzioni).

¹²³ La norma in oggetto, così come innovata dall'art. 16 quater del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, dispone che "gli enti creditori, sulla base dell'elenco trasmesso dall'agente della riscossione, adeguano le proprie scritture contabili entro la data del 31 dicembre 2019", individuando nel bilancio consuntivo dell'anno 2019 la rilevazione contabile dell'effettiva eliminazione dai residui attivi per contributi degli importi stralciati per effetto della menzionata normativa.

L'Inps, quale gestore di crediti contributivi cui corrispondono controprestazioni di natura previdenziale, per procedere all'adeguamento delle proprie scritture contabili, ha richiesto agli Agenti della Riscossione, con nota protocollo 0023.167172020.0004709, la trasmissione telematica dei provvedimenti di "discarico" delle quote stralciate, come già concordato all'esito degli incontri sul tema, attraverso il flusso informatico dei "provvedimenti" e dello "stato della riscossione", con abbinamento puntuale alle singole partite di credito delle gestioni amministrative interessate, in conformità ai dati già trasmessi con l'elenco inviato ai sensi dell'art. 4, c. 1, del d.l. n. 119 del 2018.

L'invio dei provvedimenti di "discarico" degli importi stralciati rappresenta, quindi, la condizione imprescindibile ai fini della concreta attuazione del dettato normativo attraverso l'eliminazione dei corrispondenti residui attivi nel bilancio INPS. I provvedimenti di discarico sono stati completati dall'Agenzia delle Entrate Riscossione nel corso dell'anno 2020, mentre Riscossione Sicilia Spa, nonostante i ripetuti solleciti, non ha provveduto a quanto richiesto.

capitale omessa, degli interessi e delle sanzioni come quantificati alla data dell'accertamento della inadempienza¹²⁴.

Va rilevato che l'importo delle singole partite creditorie - riferibili ai crediti ceduti all'Adr nel periodo dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010 - è cristallizzato alla data di contabilizzazione con la conseguenza che, l'eventuale ricalcolo degli oneri accessori (interessi e sanzioni), avrebbe dovuto comportare una notevole riduzione dei crediti stralciabili ed una corrispondente diversa valutazione, nei confronti dei contribuenti inadempienti, ai fini della previsione delle spese per prestazioni ed alla luce delle garanzie di valorizzazione del periodo contributivo omesso utile alla maturazione del diritto e alla quantificazione della misura della prestazione previdenziale disposte dall'art. 2116 del c.c. sulle posizioni assicurative dei lavoratori dipendenti.

Per i lavoratori autonomi, il cui settore è sottratto all'applicazione del principio di automaticità disciplinato dall'art. 2116 c.c., dal discarico automatico delle partite creditorie deriva la contrazione dei periodi accreditati utili ai fini della determinazione del diritto e della misura della prestazione pensionistica, restando, tuttavia, problemi in merito all'imputazione dell'inadempimento - e della consequenziale scopertura contributiva - al contribuente in assenza del decorso del termine prescrizione. D'altra parte, il riconoscimento della facoltà di versamento dei periodi stralciati - anche nella sola misura utile al perfezionamento del requisito pensionistico - potrebbe aggravare la situazione già deficitaria delle gestioni dei lavoratori autonomi, quale conseguenza del perfezionamento del diritto e del pagamento delle prestazioni connesse¹²⁵.

Nelle tabelle 23 e 24 si riporta la massa dei crediti contributivi oggetto di eliminazione pari a quasi 18,5 md di crediti¹²⁶.

¹²⁴ La Cassazione con sentenza del 27 agosto 2020, n. 17966 - in riferimento alla disposizione sullo stralcio dei debiti fino a mille euro affidati agli agenti della riscossione dal 2000 al 2010, di cui all'articolo 4 del d.l. n. 119 del 2018 - ha stabilito che i mille euro rappresentano il limite di valore riferito all'importo risultante dall'intera cartella esattoriale e non all'importo del singolo carico di ruolo. Qualora la cartella di pagamento includa più carichi il limite di valore ai fini dell'annullamento è correlato alla somma di essi. In caso di pretese creditorie di diversa natura (contributi, tributi, sanzioni amministrative), il riferimento è la somma dei carichi omogenei. In precedenza, la Suprema Corte con l'ordinanza n. 11817 del 2020, interpretava il limite di valore avendo riguardo al singolo carico affidato facendo così rientrare le cartelle di importo superiore ai mille euro, recanti singole partite non superiori all'importo di mille euro.

¹²⁵ Le somme eventualmente versate dopo il 24 ottobre 2018 - in assenza di ulteriori inadempienze - vengono rimborsate al contribuente.

¹²⁶ Non rilevati contabilmente nel bilancio 2019 quali crediti contributivi oggetto di eliminazione per ritardi non imputabili all'Istituto. Nota della Direzione centrale entrate e recupero crediti 12 gennaio 2021, n. 26.

Tabella 23 - Carichi fino a 1.000 euro affidati ad Agenzia Entrate - Riscossione

TOTALI PARTITE CON DEBITO RESIDUO (CARICHI AFFIDATI) FINO A 1.000 EURO					
ANNI CONSEGNA 2000-2010 (D.L.119/2018 ART.4)					
DATI DEL FLUSSO RICEVUTO DA AGENZIA DELLE ENTRATE RISCOSSIONE (in euro)*					
Gestione del Credito	Contributo	Sanzione	Interessi	Altre Tipologie di Credito	Totale complessivo
Gestione Aziende	1.822.660.905,46	295.067.727,98	9.882.990,07	6.611.175,93	2.134.222.799,44
S.S.N. Aziende	61.250.318,83	67.919.229,33	504,55		129.170.052,71
Gestione Artigiani	6.114.812.559,28	1.107.693.967,42	89.497,95		7.222.596.024,65
Gestione Commercianti	5.456.919.857,68	828.046.826,71	78.564,02		6.285.045.248,41
Agricoli Autonomi	130.117.453,48	50.396.783,68	853.111,40		181.367.348,56
Aziende Agricole	130.274.916,43	42.416.234,26	594.964,78		173.286.115,47
Committenti e Associanti	196.026.612,54	40.870.681,71	1.938.445,26		238.835.739,51
Liberi Professionisti	84.117,82	66.752,47	17.913,79		168.784,08
Pescatori Autonomi	934.663,95	261.760,76			1.196.424,71
Crediti non riconciliati	12.038.792,02	5.817.166,44	166,54		17.856.125,00
Totale	13.925.120.197,49	2.438.557.130,76	13.456.158,36	6.611.175,93	16.383.744.662,54
*ESCLUSA RISCOSSIONE SICILIA					
Cartelle Coobbligati	94.725.806,80	33.074.911,39	592.840,15	246.225,67	128.639.784,01

Fonte: Direzione centrale Entrate e recupero crediti

Tabella 24 -Carichi fino a 1.000 euro affidati a Riscossione Sicilia

TOTALI PARTITE CON DEBITO RESIDUO (CARICHI AFFIDATI) FINO A 1.000 EURO					
ANNI CONSEGNA 2000-2010 (D.L.119/2018 ART.4)					
DATI DEI FLUSSI RICEVUTI DA RISCOSSIONE SICILIA					
Gestione del Credito	Contributo	Sanzione	Interessi	Altre Tipologie di Credito	Totale complessivo
Gestione Aziende	232.998.050,16	49.854.013,38	2.868.924,04	444.930,72	286.165.918,30
S.S.N. Aziende	5.832.581,58	6.523.447,87	-	-	12.356.029,45
Gestione Artigiani	653.272.912,01	145.469.688,72	3.446,79	-	798.746.047,52
Gestione Commercianti	750.485.580,27	140.629.912,28	4.275,88	-	891.119.768,43
Agricoli Autonomi	51.204.756,64	20.584.162,98	281.389,39	-	72.070.309,01
Aziende Agricole	25.507.607,17	7.372.775,36	20.128,40	-	32.900.510,93
Committenti e Associanti	5.913.299,07	1.313.582,66	58.315,13	-	7.285.196,86
Liberi Professionisti	947,89	1.533,82	-	-	2.481,71
Totale	1.725.215.734,79	371.749.117,07	3.236.479,63	444.930,72	2.100.646.262,21
Cartelle Coobbligati	4.837.401,42	1.725.645,47	78.078,82	13.839,53	6.654.965,24

Fonte: Direzione centrale Entrate e recupero crediti

L'art. 3 del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con modificazioni dalla l. n. 136 del 2018 "Rottamazione ter"¹²⁷, disciplina una ulteriore forma di agevolazione per i contribuenti che hanno richiesto entro il 30 aprile 2019 la definizione dei debiti, non rientranti nella previsione dello stralcio ex art. 5 dello stesso decreto, affidati agli ADR dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2017. Con il successivo "decreto Crescita"¹²⁸ sono stati riaperti i termini degli istituti agevolativi solo per i debiti non ricompresi nella dichiarazione di adesione alla "Rottamazione ter". La misura originaria consentiva il pagamento dei carichi trasmessi ai concessionari senza la corresponsione delle sanzioni e degli interessi di mora¹²⁹, ovvero le sanzioni e le somme aggiuntive¹³⁰. Le somme dovute sono quelle affidate agli ADR a titolo di capitale ed interessi,

¹²⁷ Rispetto ai precedenti provvedimenti di definizione - previste dal d.l. 22 ottobre 2016, n. 193 (Prima Rottamazione) e dal d.l. 16 ottobre 2017, n. 148 (Rottamazione bis) - sono state introdotte ulteriori facilitazioni per i contribuenti, in particolare:

i) Dilazione delle somme dovute in 18 rate ripartite in 5 anni. Le scadenze previste sono 31 luglio e 30 novembre 2019. Dal 2020 le scadenze sono 28 febbraio; 31 maggio; 31 luglio e 30 novembre di ciascun anno fino al 2023.

ii) Riduzione del tasso di interesse dal 4,5 per cento al 2 per cento.

¹²⁸ Art. 16 bis del d.l. 30 aprile 2019, n. 34 recante "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi".

¹²⁹ Gli artt. 25, c. 2, e 30, c. 1, del d.p.r. 29 settembre 1973, n. 602, stabiliscono che decorso inutilmente il termine di sessanta giorni dalla notificazione della cartella sulle somme iscritte a ruolo si applicano, a partire dalla data della notifica della cartella e fino alla data del pagamento, gli interessi di mora al tasso determinato annualmente con decreto del Ministero delle finanze con riguardo alla media dei tassi bancari attivi.

¹³⁰ L'art. 27, c. 1, del d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 in merito agli accessori dei crediti previdenziali stabilisce che "In deroga all'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, come sostituito dall'articolo 14 del presente decreto, sui contributi o premi dovuti agli enti pubblici previdenziali, decorso il termine previsto dall'articolo 25 del decreto

aggi di riscossione¹³¹ e per il rimborso delle spese per le procedure esecutive e notifica delle cartelle di pagamento.

I carichi, oggetto di "Rottamazione ter", sono pari a 6,119 md di cui 0,731 md riscossi (pari all' 11,95 per cento), mentre 0,953 md (di cui 0,081 md riscossi) afferiscono alla definizione conseguente alla riapertura dei termini disposta con il d.l. n. 34 del 2019.

I contribuenti che hanno richiesto l'adesione per la definizione agevolata o abbiano usufruito della "Pace fiscale" sono 547.576. Il debito lordo da pagare risultante da cartella (comprensivo di aggio e degli interessi calcolati secondo il piano di pagamento prescelto) è pari a 10,978 md.

Tabella 25 - Interventi definizione agevolata

(importi in milioni)

	Numero contribuenti	Numero cartelle	Valore cartella (debito residuo)	Debito da pagare	Versato
d.l. 148/2017 Ante emissione piani					49,30
Differimento Definizione Agevolata d.l. 148/2017	44.840	129.829	332,70	224,50	39,40
Rottamazione Ter d.l. 119/2018	402.133	1.790.350	8.416,10	6.119,00	731,40
Riapertura Rottamazione Ter d.l. 34/2019	84.240	353.132	1.445,60	953,40	80,60
Rottamazione Ter - Rottamazione TER da Saldo e Stralcio l. 145/2018	16.363	177.981	783,60	460,50	35,20
TOTALE	547.576	2.451.292	10.978,00	7.757,40	886,60
Di cui Saldo e Stralcio "puro" l. 145/2018	243.393	1.335.941	3.456,20	518,80	125,30

Fonte: Direzione centrale Entrate e recupero crediti

Quanto alla misura denominata "Saldo e stralcio" dei carichi affidati all'Agente della Riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 prevista dall'art. 1, commi 184 e ss. della l. 30 dicembre 2018, n. 145, dei debiti contributivi richiesti tramite cartella esattoriale o avviso di addebito, emerge che l'agevolazione in questione consente alle persone fisiche, che si

del Presidente della repubblica 29 settembre 1973, n. 602, come sostituito dall'articolo 11 del presente decreto, le sanzioni e le somme aggiuntive dovute sono calcolate, secondo le disposizioni che le regolano, dalla data della notifica e fino alla data del pagamento".

¹³¹ Art. 17 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112.

trovano in uno stato di grave e comprovata difficoltà economica, di definire le esposizioni debitorie conseguenti all'omesso versamento dei contributi dovuti alle casse previdenziali professionali o alle gestioni dei lavoratori autonomi dell' Inps, escluse le inadempienze derivanti da accertamento. Il "Saldo e Stralcio" permette il pagamento dei debiti (capitale, interessi e somme spettanti all'Adr) in misura differenziata in ragione della condizione economica del debitore, determinata prendendo a riferimento l'Indicatore della situazione economica equivalente (Isee) del nucleo familiare allorché non superi i 20 mila euro.

Dalle risultanze dell'Adr emerge che, al 31 dicembre 2019, i debiti compresi nei piani di pagamento per saldo e stralcio "puro" ammontano a 0,519 md.

Nell'ambito della disamina delle criticità, derivanti dai fenomeni fraudolenti alla riscossione dei contributi, è stato chiesto di avere cognizione delle somme oggetto di compensazione indebita¹³², secondo la tipologia "orizzontale" e "verticale", degli adempimenti effettuati - fino al 27 ottobre 2019 - anche tramite il ricorso all'istituto dell'accollo definitivamente vietato con il d.l. 26 ottobre 2019, n. 124¹³³.

¹³² Art. 17 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241.

Si evidenzia che l'attività di accertamento delle somme indebitamente compensate con modello f24 compete all'Ente nei confronti del quale il contribuente ha dichiarato di vantare un credito, successivamente risultato inesistente.

¹³³ Il d.l. 26 ottobre 2019, n. 124 reca "Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili"

Art. 1. Accollo del debito d'imposta altrui e divieto di compensazione

1. Chiunque, ai sensi dell'art. 8, c. 2, della legge 27 luglio 2000, n. 212, si accoli il debito d'imposta altrui, procede al relativo pagamento secondo le modalità previste dalle diverse disposizioni normative vigenti.

2. Per il pagamento, in ogni caso, è escluso l'utilizzo in compensazione di crediti dell'accollante.

3. I versamenti in violazione del c. 2 si considerano come non avvenuti a tutti gli effetti di legge. In tale eventualità, ferme restando le ulteriori conseguenze previste dalle disposizioni normative vigenti, si applicano le sanzioni di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471.

4. Con atti di recupero da notificare, a pena di decadenza, entro il 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a quello in cui è stata presentata la delega di pagamento, sono irrogate:

a) all'accollante le sanzioni di cui all'articolo 13, commi 4 o 5, del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471;

b) all'accollato la sanzione di cui all'articolo 13, comma 1, del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 471, recuperando l'importo di cui al comma 3 del presente articolo e i relativi interessi. Per l'importo di cui al comma 3 e per gli interessi l'accollante è coobbligato in solido (3).

Con i messaggi Inps 18 luglio, 2019, n. 2764 e del 29 agosto 2019, n. 3141 sono state dettate disposizioni sulla gestione delle fattispecie in cui il debito contributivo nei confronti dell'Istituto viene pagato a mezzo compensazione di crediti di soggetto diverso (accollante) dal debitore principale (accollato) utilizzando il meccanismo dell'accollo.

In particolare, rileva il messaggio del 21 novembre 2019, n. 4316 dove si specifica che "l'Agenzia ha chiarito che il debito oggetto di accollo non può essere estinto utilizzando in compensazione crediti vantati dall'accollante nei confronti dell'Erario.

La risoluzione in parola prevede espressamente che, in caso di compensazione, "per l'accollato, soggetto passivo del rapporto tributario e debitore originario, comunque tenuto all'adempimento ai sensi dell'articolo 8, comma 2, della L. n. 212 del 2000, l'omesso pagamento comporterà il recupero dell'imposta non versata e degli interessi", nonché l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dalla normativa in vigore. Sono fatti salvi i pagamenti dei debiti accollati, effettuati tramite compensazione prima della pubblicazione della risoluzione n. 140/E, i quali sono "da considerarsi validi e non sanzionabili" a condizione che "siano stati spesi crediti esistenti ed utilizzabili".

Il c. 4, dell'art. 3 della l. 19 dicembre 2019, n. 157 - di conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, recante disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili - stabilisce che l'Agenzia delle entrate, l'Inps e l'Inail definiscono procedure di cooperazione rafforzata, finalizzate al contrasto delle indebite compensazioni di crediti tramite modello F24. Nell'ambito di tali procedure, gli istituti possono inviare all'Agenzia delle entrate segnalazioni qualificate circa operazioni che presentano profili di rischio, ai fini del recupero del credito indebitamente compensato. Le procedure e ogni

In proposito si rileva la mancata definizione di intese con l’Agenzia delle entrate e l’Inail – antecedentemente alla specifica previsione dall’art. 3, c. 4, della legge 19 dicembre 2019, n. 157 di conversione del richiamato decreto – su procedure di cooperazione rafforzata, finalizzate al contrasto delle indebite compensazioni di crediti tramite modello F24 ed al recupero del credito indebitamente compensato.

I dati forniti dalla Direzione centrale entrate¹³⁴ quantificano in via meramente presuntiva, e tramite un calcolo campionario sul 3 per cento delle compensazioni, nella misura del 9,50 per cento le compensazioni indebite sulle contribuzioni maggiormente “a rischio” – prevalentemente nel settore agricolo - sulla scorta di parametri predeterminati.

Invero la scelta di una mera rilevazione statistica appare incongrua sia rispetto a dati riferibili ad operazioni definite aventi uno specifico appostamento contabile e puntualmente incidenti sul risultato dell’esercizio finanziario, sia rispetto al risultato di un accertamento su indebite compensazioni che, nel 2020, è pari a 12 milioni di euro (circa un millesimo del calcolo campionario).

La valutazione di marginalità degli effetti operata dalla citata Direzione in ragione della salvaguardia delle posizioni assicurative dei lavoratori cui è applicabile l’art. 2116 c.c., non considera che l’appianamento dell’inadempimento contributivo attraverso la copertura garantita dalla fiscalità generale è effettuata, in ultima analisi, in evidente pregiudizio del principio di equità intergenerazionale.

Si riportano i dati forniti per l’esercizio 2018:

Tabella 26 - Compensazioni (orizzontali) con crediti vantati verso altri Enti

Anno pagamento	Importo complessivo	Δ rispetto all’anno precedente	Δ rispetto all’anno 2013
2013	7.973.648.550	0	n.v.
2014	9.185.687.630	15,20%	15,20%
2015	10.216.442.020	11,22%	28,13%
2016	11.101.141.242	8,66%	39,22%
2017	12.613.468.201	13,62%	58,19%
2018	13.663.312.454	8,32%	71,36%

Fonte: Direzione centrale Entrate

disposizione di attuazione sono definite con provvedimenti adottati d’intesa dal Direttore dell’Agenzia delle entrate e dai Presidenti degli Istituti.

¹³⁴ Riscontro della Direzione centrale Entrate e recupero crediti alla nota istruttoria 31 ottobre 2019, n. 660.

Tabella 27 - Accolli di debiti con crediti vantati verso altri Enti

Anno pagamento	Numero modelli F 24	Importo
2015	2.258	19.649.328
2016	3.023	40.182.928
2017	10.249	121.375.952
2018	12.431	182.090.298
TOTALE	27.961	363.298.506

Fonte: Direzione centrale Entrate

Particolare rilievo assumono, in tema di contribuzioni, gli aspetti connessi alla riscossione dei crediti operata dall'Istituto sia direttamente sia tramite l'affidamento agli agenti della riscossione (Agenzia delle entrate-Riscossione spa e Riscossione Sicilia).

Può essere utile rammentare come, ai sensi di quanto disposto dall'art. 13, della l. n. 448 del 1998 (legge finanziaria 1999) - ancor prima della istituzione del sistema nazionale della riscossione - l'Inps avesse dato avvio a sei operazioni di cessione e cartolarizzazione che hanno riguardato la massa dei propri crediti contributivi maturati e 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 28 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 28 - 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

* Quanto alla terza operazione di cessione e cartolarizzazione l'Inps ha ricevuto 200 mln a titolo di Fondo di Liquidità

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 13,294 mln.

La Società di Cartolarizzazione, a seguito della constatazione dell'impossibilità di addivenire al pagamento definitivo del prezzo di acquisto mediante versamento del corrispettivo finale sotto forma di retrocessione all'Inps dei crediti ceduti residui, a causa della presenza dei contratti di *Call Option* e di *Swap* relativi ai crediti agricoli¹³⁵, con ulteriori accordi contrattuali regolati tramite atto sottoscritto il 10 luglio 2012, ha ridefinito l'attività di trasferimento dei fondi e di rendicontazione.

Con il nuovo accordo è stata espunta, in particolare, la condizione che gli ulteriori pagamenti del corrispettivo fossero finanziati esclusivamente con l'emissione di ulteriori titoli obbligazionari o assunzione di prestiti a valere sui crediti contributivi ceduti.

Il totale complessivo versato a titolo di corrispettivo all'Inps riferibili alle riscossioni fino al 31 dicembre 2019 è pari ad euro 2.498.216.005,14.

La tabella 29 riporta le somme rimosse e contabilizzate dal 1.1.2012 al 31.3.2019, in applicazione delle clausole previste nell'atto modificativo quali ulteriori anticipazioni sul corrispettivo finale.

¹³⁵ I contratti di *Call option* e di *Swap* relativi ai crediti agricoli sono stati sottoscritti con Bayers Hypo-und Vereinsbank A.G. e Deutsche Bank A.G.

Tabella 29 - Ulteriori anticipazioni sul corrispettivo finale

Importi riversati all'Inps	Data versamento	Descrizione
985.365.703,50	lug-12	Saldo di cassa al 31.12.2011
166.810.557,01	ott-12	da rendicontazione 1° semestre 2012
147.056.408,50	mar-13	da rendicontazione 2° semestre 2012
139.008.420,09	ott-13	da rendicontazione 1° semestre 2013
108.257.428,84	mar-14	da rendicontazione 2° semestre 2013
127.641.192,58	set-14	da rendicontazione 1° semestre 2014
95.592.821,17	feb-15	da rendicontazione 2° semestre 2014
90.374.450,56	set-15	da rendicontazione 1° semestre 2015
86.171.601,59	mar-16	da rendicontazione 2° semestre 2015
87.561.694,53	set-16	da rendicontazione 1° semestre 2016
64.815.705,02	mar-17	da rendicontazione 2° semestre 2016
52.092.337,73	ago-17	da rendicontazione 1° semestre 2017
172.903.510,07	mar-18	da rendicontazione 2° semestre 2017
50.195.675,79	ago-18	da rendicontazione 1° semestre 2018
75.955.677,76	mar-19	da rendicontazione 2° semestre 2018
16.969.124,18	set-19	da rendicontazione 1° semestre 2019
31.443.696,22	mar-20	da rendicontazione 2° semestre 2019
2.498.216.005,14		TOTALE

Fonte: Direzione centrale Entrate e recupero crediti

Alla luce di quanto sopra, i corrispettivi complessivamente incassati da Scci per le operazioni di cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi sono pari, alla data del 31 dicembre 2019 (competenza), ad euro 22.172.548.059,14.

I crediti contributivi residui risultanti nel bilancio dell'Istituto a fine 2019 sono pari a 24.672.927.174, mentre il fondo svalutazione crediti alla stessa data è valorizzato nella misura del 91,8 per cento del portafoglio crediti residuo.

Tabella 30 - Crediti contributivi e sanzioni ceduti al 31/12/2019

Proced. di riscossione	Fino al 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totale
DM10	4.498.367.711	935.619.863	1.036.564.763	1.171.309.327	1.592.110.449	2.607.007.636	2.146.741.735	13.987.721.484
Artigiani	1.838.727.032	310.444.167	261.041.995	279.104.287	307.882.929	344.578.927	267.922.526	3.609.701.863
Commercianti	1.917.146.201	266.968.577	226.554.670	237.589.113	272.609.271	329.747.572	317.797.164	3.568.412.568
CD/CM	709.835.663	30.471.957	28.941.563	28.245.434	29.428.134	31.564.781	0	858.487.532
Az. Agricole	1.414.890.737	109.860.817	238.633.222	277.828.036	286.926.701	320.464.214	0	2.648.603.727
TOTALE	10.378.967.342	1.653.365.380	1.791.736.214	1.994.076.196	2.488.957.486	3.633.363.130	2.732.461.426	24.672.927.174

Fonte: Inps

Tabella 31 - Fondo svalutazione per crediti ceduti

Proced. di riscossione	Fino al 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totale
DM/10	4.418.429.686	918.968.932	1.018.157.869	1.150.610.516	1.563.631.279	2.560.988.748	2.108.905.194	13.739.692.224
Artigiani	1.660.046.096	292.497.232	254.309.502	273.841.043	302.314.414	337.868.593	261.875.285	3.382.752.165
Commercianti	1.313.385.503	215.707.070	207.629.527	222.726.144	252.810.699	299.522.622	302.997.608	2.814.779.173
CD/CM	495.650.492	18.213.760	18.480.677	18.383.576	19.131.331	20.368.357	0	590.228.193
Az. Agricole	1.101.391.228	82.915.091	158.799.272	178.801.991	196.829.463	227.128.964	0	1.945.866.009
TOTALE	8.988.903.006	1.528.302.086	1.657.376.848	1.844.363.271	2.334.717.186	3.445.877.284	2.673.778.086	22.473.317.767

Fonte: Inps

Va aggiunto che per il compimento delle attività dei contratti di cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi (“Gestione dei crediti contributivi iscritti a ruolo”), Inps ha maturato il diritto ad una commissione semestrale in misura fissa (pari a euro 275.822,84), che ammonta al 31 dicembre 2019 a 9.216.521,20.

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 2004¹³⁶. 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’offerta¹³⁷.

Dall’applicazione del principio di automaticità delle prestazioni deriva, però, l’obbligo all’accredito della contribuzione per intero sulla posizione assicurativa dei lavoratori

¹³⁶ 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.

¹³⁷ Le posizioni oggetto di ristrutturazione risultano pari a 14.285.

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 mln.

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 33 opzioni di acquisto perfezionate, per un valore di crediti ristrutturati pari a 255,227 mln.

Il portafoglio residuo, in valore nominale, al netto della prima fase di ristrutturazione e delle successive call option risulta pari a 4,002 md.

Tabella 32 - Andamento delle operazioni di ristrutturazione

Call Option	N. Posizioni	Importo Originario Ristrutturato	Importo Incassato	RETROCESSIONE SCCI
Transfer agreement		1.300.754.115,28		583.400.000,00
feb-09	1.316	48.798.780,03	19.233.670,92	5.606.538,08
ott-09	18	1.454.270,95	692.600,00	172.457,68
feb-10	54	8.082.972,41	3.037.593,73	758.632,26
apr-10	202	5.539.774,07	2.621.089,86	654.464,94
lug-10	403	9.433.428,50	4.408.215,26	1.100.905,62
ott-10	385	11.772.705,10	5.330.792,78	1.331.619,33
gen-11	341	8.544.790,07	3.929.495,97	981.409,67
apr-11	395	11.138.312,69	5.018.605,04	1.253.584,22
lug-11	1	99.042,67	-	1.980,85
lug-11	829	11.942.043,58	5.459.116,50	1.363.845,66
ott-11	397	10.038.843,75	4.540.135,80	1.131.825,86
mar-12	509	14.379.668,09	6.476.445,53	1.614.825,03
giu-12	614	10.949.446,49	5.079.961,98	1.265.793,00
set-12	797	8.190.499,32	3.782.883,64	941.356,01
gen-13	1066	10.079.388,19	4.591.997,44	1.142.328,28
feb-13	904	10.200.199,09	4.514.336,88	1.123.553,68
ago-13	1012	7.259.237,52	3.374.430,06	838.567,28
gen-14	1110	7.106.210,89	3.311.702,76	820.977,64
giu-14	927	7.509.129,37	3.427.936,49	850.659,00
gen-15	1015	11.189.898,90	4.942.537,54	1.227.450,49
giu-15	430	5.996.529,67	2.629.946,02	653.427,90
giu-15	1	16.899.753,38	5.323.422,31	1.326.322,01
ago-15	312	2.006.492,62	901.530,00	223.342,80
dic-15	343	3.117.148,46	1.366.690,00	339.020,39
mar-16	146	1.544.479,20	696.820,00	172.867,96
giu 2016 e 14 sett 2016	160	1.720.036,95	749.279,42	185.929,27
30 sett 2016	143	2.912.598,28	1.254.140,00	311.786,54
feb-17	105	1.532.885,73	662.503,00	164.472,96
mag-17	95	1.218.640,08	525.525,00	130.503,07
set-17	103	1.724.811,66	740.720,00	184.092,92
mar e apr 2018	71	1.382.348,20	587.505,00	146.109,16
ott-18	54	1.286.659,79	544.360,00	135.408,93
lug-19	27	176.233,60	75.510,00	18.700,21
TOTALE	14.285	1.555.981.374,58	109.831.498,92	611.574.758,70
		255.227.259,28		

Fonte: Direzione centrale Entrate contributive

Il complesso dei crediti contributivi iscritti nello stato patrimoniale dell'Istituto risulta al 31 dicembre 2019 pari a 119,019 md (importo uguale a quello dei residui attivi iscritti nel consuntivo finanziario) di cui 89,772 md esposti nell'apposito fondo di svalutazione.

Nel 2019 si rileva un aumento degli incassi complessivi pari a 411 mln, imputabile ad una variazione negativa dei recuperi da parte degli agenti medesimi (-64 mln) nonostante i

pagamenti relativi a interventi di definizione agevolata. Segnano un sostanziale aumento (+11 per cento) gli introiti direttamente imputabili all'azione dell'amministrazione.

Le tabelle 32/a e 32/b mostrano l'andamento del recupero crediti nell'arco temporale 2018-2019, indicando separatamente quelli incassati direttamente dall'Istituto e quelli recuperati tramite gli agenti della riscossione, evidenziando le divergenze del Rapporto annuale prima e dopo la riconciliazione dei dati con quelli effettivi.

Tabella 32/a - Incassi recupero crediti anni 2018 - 2019

	RECUPERO CREDITI ANNI 2018 - 2019		Variazioni	
	2019	2018	Assolute	%
Recupero crediti diretti	4,802	4,326	0,476	11,00
Recupero crediti Adr	3,035	3,099	-0,064	-2,07
Totale incassi	7,836	7,425	0,411	5,54

Fonte: Inps - Rapporto annuale 2019

Tabella 32/b - Tabella riconciliazione incassi recupero crediti tra Rapporto annuale 2018 e 2019

	RECUPERO CREDITI ANNI 2018 - 2019		Variazioni	
	2019	2018*	Assolute	%
Recupero crediti diretti	4,802	4,815	-0,013	-0,27
Recupero crediti Adr	3,035	3,312	-0,278	-8,39
Totale incassi	7,836	8,127	-0,291	-3,58

*Fonte: Inps - Rapporto annuale 2018 -2019

I dati relativi al recupero crediti nell'ultimo quinquennio sono esposti nella tabella 33 con la specifica della differenza relativa all'anno 2018 - oggetto di riconciliazione - rispetto al Rapporto annuale.

Tabella 33- Incassi recupero crediti anni 2015 - 2019

(dati in miliardi)

Rapporto annuale	Andamento degli incassi da recupero crediti anni 2015-2019				
	2015	2016	2017	2018	2019
Recupero crediti	6,39	6,47	8,46	7,425* (8,13)	7,836

*Dato riconciliato

Fonte: Corte dei conti su dati Inps XIX Rapporto annuale

L'aumento degli incassi non ferma la crescita dei residui attivi da contributi che passano da 111,429 md nel 2018 a 119,019 md del 2019, con un aumento pari a 7,590 md (6,81 per cento) da

attribuire principalmente a crediti per aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o verso iscritti¹³⁸.

Ad ulteriore esplicitazione di quanto sopra esposto, le tabelle 34 e 35 espongono le percentuali di svalutazione dei crediti contributivi di cui alle determinazioni del direttore generale del 17 luglio 2019, n. 273, 24 aprile 2020, n. 171 da applicare, rispettivamente, al bilancio di previsione assestato e al bilancio consuntivo per il 2019.

Tabella 34 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2013-2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aziende DM	99	73,90	58,80	45,40	32,80	17,50	10
Datori di lavoro agricoli	99	73,90	58,80	45,40	32,80	17,50	10
Cdcm	99	80	70	60	50	25	10
Artigiani	99	80	70	60	50	25	10
Commercianti	99	80	70	60	50	25	10
Gestione ex Enpals	99	73,90	58,80	45,40	32,80	17,50	10
Gestione separata (parasubordinati)	99	80	70	60	50	25	10

Fonte: Inps; determina del direttore generale 17 luglio 2019, n. 273

Tabella 35 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2013-2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aziende DM	99	73,90	73,90	61,20	49,60	36,50	18,50
Datori di lavoro agricoli	99	73,90	73,90	61,20	49,60	36,50	18,50
Cdcm	99	80	70	60	50	25	10
Artigiani	99	80	70	60	50	25	10
Commercianti	99	80	70	60	50	25	10
Gestione ex Enpals	99	73,90	73,90	61,20	49,60	36,50	18,50
Gestione separata (parasubordinati)	99	80	70	60	50	25	10

Fonte: Inps; determina del direttore generale 24 aprile 2020, n. 171

La tabella 35 mostra, in particolare, un aumento generalizzato dei coefficienti di svalutazione a causa della ridotta capacità di recupero limitata ulteriormente da interventi normativi a favore dei contribuenti. I crediti contributivi più vetusti (sino a fine 2013) sono quasi integralmente svalutati; quelli relativi al 2014 lo sono in percentuali oscillanti, a seconda della gestione interessata, tra il 73,90 e l'80 per cento; i crediti relativi agli anni successivi in percentuali via via minori e si attestano nell'ultimo biennio tra il 10 e il 36,50 per cento.

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 1991.

¹³⁸ 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.

Ai sensi di questa disposizione, è previsto, con estensione all'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 2019 è pari a 1,406 md, mentre i versamenti effettuati ammontano a 1,162 md con un saldo contabile (residui da riscuotere) di 0,244 mln per effetto dell'unico scostamento - rispetto all'esercizio precedente - riferito alla riscossione di crediti per 2,7 mln tra quelli oggetto di cessioni della Regione Lazio non riconosciute nei termini.

Nella tabella 36 sono riportati, in dettaglio, gli importi distinti per le singole gestioni previdenziali.

Tabella 36 - Crediti sospesi per cessione enti morali e cessioni enti morali Gestione separata

Rilevazione crediti sospesi per cessioni enti morali Fondo pensioni lavoratori Dipendenti - crediti dal periodo 12/2000 al 31/12/2019			
	imp. Credito	Versamenti	Saldo contabile
TOTALE Regione Lazio sospensione per cessione	630.675.890,08	560.231.267,40	70.444.622,68
TOTALE altre regioni sospensione per cessione	486.348.225,78	483.127.947,55	3.220.278,23
TOTALE NAZIONALE	1.117.024.115,86	1.043.359.214,95	73.664.900,91
Crediti regione Lazio oggetto di cessioni non riconosciute nei termini			
	imp. Credito	Versamenti	Saldo contabile
TOTALE Reg Lazio Adr	56.318.190,56	4.874.903,52	51.443.287,04
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	115.363.792,67	144.985.419,42
TOTALE GENERALE NAZIONALE CESSIONI	1.377.373.327,95	1.156.015.297,15	218.650.320,33
Totale Nazionale crediti Gestione Separata solo Lazio			
SEDE	imp. Credito	Versamenti	Saldo contabile
TOTALE Regione Lazio sospensione per cessione	454.065,86	451.772,86	2.293,00
TOTALE Reg Lazio Adr	39.004,00	32.453,14	6.550,86
TOTALE Reg Lazio Ufficio legale	1.010.073,35	151.412,00	858.661,55
TOTALE NAZIONALE	1.503.143,21	635.638,00	867.505,21
Totale Nazionale 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 NAZIONALE	27.523.825,64	3.524.891,71	23.998.933,93
TOTALE GENERALE NAZIONALE	1.406.400.296,80	1.162.883.537,33	243.516.759,47

Fonte: Direzione centrale entrate e recupero crediti

6.7 L'Inps certifica la posizione previdenziale dei dipendenti pubblici attraverso l'alimentazione delle denunce mensili del datore di lavoro e l'incrocio di esse - avvalendosi dello strumento denominato Eca (Estratto conto amministrazione) - con i flussi dei versamenti effettuati con gli strumenti di pagamento in uso presso le pubbliche amministrazioni. A tal fine tra gli obiettivi principali perseguiti rileva l'uniformità delle regole amministrative vigenti per tutti i datori di lavoro, sia pubblici sia privati, attraverso l'aggiornamento delle posizioni assicurative dei lavoratori con il regolare versamento mensile della contribuzione¹³⁹.

Si tratta, in buona sostanza, di un percorso inteso a superare in via definitiva un meccanismo di erogazione delle prestazioni pensionistiche sulla base della "certificazione finale" del datore di lavoro, valorizzando, invece, i dati presenti sul conto assicurativo individuale che, ove debitamente aggiornato, consentirebbe, per un verso, all'Inps di avere certezza dei versamenti contributivi del datore di lavoro e, per altro verso, al soggetto interessato di controllare la propria posizione e far valere eventuali incongruenze¹⁴⁰.

Al fine di effettuare la verifica contributiva nei confronti delle PP.AA.¹⁴¹ sono state predisposte delle procedure operative atte alla verifica della congruità tra le somme versate e i flussi di denuncia - *Uniemens Lista PosPA* - cui consegue l'automatica formazione dell'Avviso di addebito, qualora derivi un credito contributivo per l'Istituto e siano decorsi i termini previsti per la comunicazione bonaria del debito senza che sia intervenuta una denuncia a rettifica o il pagamento.

L'Estratto Conto Amministrazione (ECA) riporta tra le voci di dovuto, oltre alla contribuzione corrente, anche le note di debito per note di rettifica e regolarizzazioni contributive.

¹³⁹ Procedono a rilento le operazioni di popolamento dell'estratto conto dei dipendenti pubblici, sebbene - come riferito nel capitolo 3 - assegnate ad uno specifico progetto gestito dalla Direzione Generale che prevede la collaborazione delle amministrazioni pubbliche interessate.

Secondo il Civ (Relazione programmatica 2019 - 2021) "permane critica la gestione dei trattamenti riferiti ai dipendenti pubblici, anche a causa delle difficoltà incontrate nel dare seguito agli adeguamenti dei sistemi già in uso presso l'Inpdap e gli altri Enti incorporati. Gran parte dei ritardi sono da attribuire alle difficoltà con cui si procede all'implementazione delle posizioni assicurative dei dipendenti pubblici, con riflessi negativi sui tempi di giacenza e sulla qualità delle prestazioni. Ad oggi molti dipendenti pubblici non sono ancora messi nelle condizioni di verificare puntualmente il versamento contributivo e sono quindi nell'impossibilità di segnalare eventuali errori a causa della incompletezza delle banche dati".

Civ Relazione Programmatica 2018 - 2020 "La politica delle entrate dell'Istituto deve essere orientata, in coerenza con le indicazioni fornite a più riprese dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza, ad accrescere la capacità di riscossione diretta dei contributi, a favorire la correttezza contributiva e a semplificare ulteriormente gli adempimenti a carico delle aziende e delle Pubbliche amministrazioni".

¹⁴⁰ Civ Relazione Programmatica 2020 - 2022. Obiettivi triennali: Rilascio dell'estratto conto certificativo ai dipendenti pubblici, come già avviene per gli iscritti all'AGO ai sensi dell'art. 54 della l. n. 88 del 1989.

¹⁴¹ Attività rilevata complessa, considerata la platea non uniforme delle amministrazioni pubbliche interessate e le diverse prassi da ciascuna seguita, cui sino alla riforma ordinamentale del 2016 ha presidiato una specifica direzione generale, per essere, poi, ripartite le relative competenze tra la Direzione centrale entrate e recupero crediti e la Direzione centrale pensioni.

A decorrere dal 1° gennaio 2020 è stato messo in esercizio il sistema di blocco delle denunce prescritte inviate dalle aziende con iscritti alla GDP.

I crediti contributivi accertati, a seguito di ECA validati, alla data del 31 dicembre 2019 sono pari a 180,4 mln. Gli importi attivati per il recupero coattivo mediante notifica di Avviso di Addebito ammontano a 177,1 mln, di cui 20,8 mln oggetto di sgravio/annullamento.

Con l'istituzione nel 2018 del progetto "Estratto conto dipendenti pubblici" (Eco) si è inteso - ferme restando le attività ordinariamente imputabili alle sedi territoriali - affrontare e risolvere profili di criticità, quanto al popolamento delle posizioni assicurative - relative: *i*) a periodi pregressi (*ante* 2005), anno da cui, occorre ricordarlo, decorre per legge (d.l. 30 settembre 2003, n. 269) l'obbligo di denuncia mensile dei flussi contributivi); *ii*) ad amministrazioni pubbliche (Ministero dell'istruzione, Ministero della giustizia, enti locali) più di altre interessate alla regolarizzazione delle posizioni dei propri dipendenti.

Ciononostante, nel comparto pubblico è stata procrastinata la piena applicazione delle norme in materia di prescrizione dei crediti contributivi, dapprima con circolari Inps del 2017 e, quindi, con l'art. 19 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26, che, aggiungendo all'art. 3 della l. n. 335 del 1995, il c. 10 *bis*, ha disposto la sospensione dei termini di prescrizione della contribuzione obbligatoria per i periodi di competenza fino al 31 dicembre 2014, con riferimento alle contribuzioni dovute dalle amministrazioni pubbliche per le gestioni previdenziali esclusive amministrate dall'Inps. Il termine di sospensione dell'applicazione dei termini di prescrizione è stato fissato al 31 dicembre 2021 (oggi prorogato fino al 31 dicembre 2022 dall'art. 11, c. 5, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162¹⁴², includendo altresì i periodi retributivi fino al 31 dicembre 2015). Le pubbliche Amministrazioni potranno, pertanto, continuare a regolarizzare fino al 31 dicembre 2022 la contribuzione non versata per i periodi retributivi fino al 2015 di pertinenza di tutte le casse pensionistiche ex Inpdap, inclusa la Cpi¹⁴³.

Il rinvio dell'operatività della prescrizione inibisce il meccanismo di carico dei versamenti contributivi ai datori di lavoro iscritti - e fermo restando il diritto dei lavoratori di sostituirsi agli stessi e di chiedere il risarcimento del danno - alle casse pensionistiche della Gestione

¹⁴² Convertito con l. 28 febbraio 2020, n. 8.

¹⁴³ Circolare Inps 13 febbraio 2020, n. 25.

pubblica spettante all'atto del passaggio a quiescenza secondo il più oneroso criterio di computo della rendita vitalizia di cui all'articolo 13 della l. 12 agosto 1962, n. 1338.

Sulla materia è auspicabile un'opera di chiarezza con riguardo, in particolare, ai rapporti tra ente previdenziale e pubblica amministrazione nella disciplina dei flussi contributivi e sull'applicazione delle stesse regole del settore privato in ordine al regime della prescrizione (anche in tema di decorrenza dei termini fissati dalla legge, ai sensi delle citate disposizioni della l. n. 335/1995).

Si evidenzia, infine, che alla data del 31 dicembre 2019 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 640,855 mln, in aumento rispetto ai 459,518 mln dell'esercizio precedente.

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 2019 a 331,056 md, di cui 286,338 md riferiti a prestazioni pensionistiche (incluse quelle di invalidità civile) e 44,718 md a prestazioni temporanee ed altri interventi a sostegno del reddito, come riepilogato nelle tabelle 37 e 38.

Tabella 37 - Spesa per prestazioni istituzionali

(dati in milioni)

Spesa per prestazioni pensionistiche	286.338
Prestazioni pensionistiche a carico delle gestioni previdenziali	262.299
<i>Lavoratori dipendenti iscritti alle gestioni private</i>	153.918
<i>Lavoratori dipendenti iscritti alle gestioni pubbliche</i>	73.573
<i>Lavoratori autonomi</i>	33.487
<i>Lavoratori iscritti alla gestione separata</i>	1.321
Prestazioni pensionistiche interamente a carico dello Stato	24.039
<i>Invalidi civili (incluse indennità di accompagnamento)</i>	18.832
<i>Assegni sociali</i>	4.855
<i>Pensioni sociali</i>	352
Spesa per prestazioni temporanee e altre prestazioni	44.718
Trattamenti di famiglia e congedi parentali	6.751
Trattamenti di disoccupazione	12.572
Trattamenti di integrazione salariale	882
Trattamenti di mobilità	100
Trattamenti di malattia e maternità	6.304
Reddito e pensione di cittadinanza	3.825
Trattamenti di TFR/TFS	11.741
Prestazioni creditizie e sociali	425
Assegni erogati dai fondi di solidarietà	1.266
Altro	852
Totale spesa per prestazioni istituzionali	331.056

Fonte: INPS - rendiconto generale anno 2019- Nota integrativa

Tabella 38 - Spesa per prestazioni istituzionali - confronto 2018/2019

(dati in milioni)

	2018	2019	Variazione %
Spesa per prestazioni pensionistiche	279.744	286.338	+2,4%
Spesa per prestazioni temporanee e altre prestazioni	38.629	44.718	+15,8%
Totale spesa per prestazioni istituzionali	318.373	331.056	+4%

Fonte: INPS

L'incremento, più che raddoppiato rispetto al precedente esercizio, ammonta a 12,683 md, su cui hanno inciso, pressoché in ugual misura, l'aumento della spesa per pensioni pari a 6,594 md (+2,4 per cento rispetto al 2018) e quella per prestazioni temporanee pari a 6,089 md (+15,8 per cento rispetto al 2018).

In riferimento alla spesa pensionistica va rilevato che oltre il 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 54,8 md di euro (importo in aumento dell'8,3 per cento rispetto al 2018), di cui 29,766 md rappresentano l'onere che nel 2019 lo Stato ha assunto a proprio carico per il finanziamento di quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata¹⁴⁴.

Ad essi si aggiungono gli oneri a totale copertura delle prestazioni erogate agli invalidi civili (18,832 md di euro), di cui l'indennità di accompagnamento rappresenta oltre il 79 per cento (pari a 14,868 md di euro, +2,7 per cento rispetto al 2018).

Prosegue nel 2019 la diminuzione degli interessi passivi sulle prestazioni arretrate, che ammontano a 10,8 mln (11,8 mln nel 2018).

7.2 Le pensioni erogate al 31 dicembre 2019 sono pari a poco più di 20,5 milioni (+0,26 per cento rispetto al 2018). Di queste, quelle a carattere previdenziale - che rappresentano oltre l'81 per cento dei trattamenti complessivamente erogati - assommano a circa 16,7 milioni, pressoché stabili rispetto all'anno precedente. Le prestazioni a carico di Gias e della Gestione invalidi civili, ovvero interamente finanziate dallo Stato, nel complesso pari a 3,8 milioni, fanno registrare un lieve e poco significativo incremento, ascrivibile ad una dinamica inversa che caratterizza le gestioni in questione. Se da una parte si assiste ad una diminuzione delle prestazioni erogate dalla Gestione interventi dello Stato (-5 per cento), dall'altra le provvidenze erogate agli invalidi civili fanno registrare un aumento del 2,9 per cento (in linea con quello riscontrato nel 2018). (tabella 39).

¹⁴⁴ l. n. 88 del 1989, art.37, c. 3, lett. c); l. 12 giugno 1984, n. 222 e quota parte delle pensioni erogate dalla gestione ex Inpdap.

Tabella 39 - Pensioni vigenti

Gestione	Numero		Variazione % 2019/2018
	2018	2019	
Gestioni previdenziali	16.667.721	16.692.379	0,2
Fondo pensioni lavoratori dipendenti *	11.913.373	11.887.915	-0,2
Lavoratori autonomi	4.287.471	4.314.930	0,6
Fondo clero	12.640	12.236	-3,2
Parasubordinati	449.037	472.434	5,2
Fondo ex Sportass	1.337	1.365	2,1
Assicurazioni facoltative**	3.863	3.499	-9,4
Gestioni interventi dello Stato***	1.057.765	1.004.624	-5
Gestione invalidi civili****	2.744.018	2.824.890	2,9
Totale generale	20.469.504	20.521.893	0,25

*include tra gli altri: le contabilità separate, i dipendenti pubblici (CTPS, CPDEL, CPS, CPI, CPUG), FFSS, Fondo volo, Fondo sportivi professionisti, Ex Ipost, Ex Enpals;

** Fondo previdenza iscrizioni collettive, Gestione lavori di cura non retribuiti, Assicurazione facolt. invalidità e vecchiaia;

*** Pensioni sociali, assegni sociali, assegni vitalizi, 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 2019 – 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 loro insieme assommano a 802.814, con un decremento del 2,7 per cento rispetto al 2018. Ad esse si aggiungono le oltre 2,8 milioni di prestazioni erogate agli invalidi civili che, da sole, costituiscono oltre il 73 per cento di tutte le prestazioni assistenziali.

Nel quinquennio il numero delle pensioni erogate dalle gestioni previdenziali è in costante diminuzione, salvo un lieve incremento nel 2019, per effetto dell'andamento del comparto del lavoro pubblico che registra una dinamica in aumento (+1,5 per cento nel 2018 e +2,8 per cento nel 2019).

Per quanto attiene la gestione interventi dello Stato, nell'ultimo quinquennio la diminuzione dei trattamenti erogati è pari al 18 per cento, mentre per la gestione degli invalidi civili il *trend* è in costante crescita (+10,3 per cento dal 2015 al 2019).

7.2.1 Nel corso del 2019 sono state liquidate 757.340 nuove prestazioni previdenziali e 23.513 prestazioni assistenziali, con un marcato incremento delle prime (7,3 per cento) e una riduzione delle seconde (-2,5 per cento). Ad esse si aggiungono 538.762 nuove prestazioni erogate agli invalidi civili (+15,6 per cento) come riassunto in tabella 40.

Tabella 40 - Pensioni liquidate

Gestione	Numero		Variazione % 2019/2018
	2018	2019	
Gestioni previdenziali	705.825	757.340	+7,3
Gestioni interventi dello Stato*	24.125	23.513	-2,5
Gestione invalidi civili	465.893	538.762	+15,6
Totale generale	1.195.843	1.319.615	+10,4

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

Fonte: Inps - rendiconto generale anno 2019 - Relazione del presidente

Sulla dinamica delle pensioni liquidate dalle gestioni previdenziali hanno inciso gli interventi legislativi che si sono succeduti a partire dall'entrata in vigore della l. n. 214 del 2011 (c.d. Riforma Fornero) che, con l'innalzamento del requisito contributivo per l'accesso alla pensione di anzianità/anticipata e di quello anagrafico per la pensione di vecchiaia (unito alla previsione di una periodica elevazione automatica in adeguamento all'aumento dell'aspettativa di vita), ha prodotto una forte restrizione nel numero di trattamenti liquidati nel periodo immediatamente successivo.

Gli effetti della citata l. n. 214 del 2011 - che ha mostrato, in prima battuta, la capacità di raffreddare le dinamiche di crescita del numero e della spesa per pensioni - sono stati, tuttavia, mitigati da una serie di interventi adottati nella fase immediatamente successiva alla sua entrata in vigore.

Alcuni di carattere più squisitamente emergenziale, rappresentati dagli otto provvedimenti di salvaguardia¹⁴⁵.

Altri, di carattere più strutturale, hanno riguardato l'introduzione di forme di flessibilità in uscita in via sperimentale (Ape sociale, Ape volontario), nonché ulteriori agevolazioni per l'anticipo pensionistico riservate alle categorie tutelate di lavoratori "precoci" ed agli addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e pesanti.

Il *trend* di crescita del numero di trattamenti liquidati iniziato nel 2017 e mantenuto nel 2018, è proseguito nel 2019 - riportando i volumi ad ordini di grandezza addirittura più elevati della fase "pre-Fornero" - per l'effetto dell'introduzione della pensione anticipata "quota 100" e del

¹⁴⁵ l. n. 214 del 2011, art. 24, cc. 14 e 15; l. 7 agosto 2012, n. 135, art. 22, c. 1; l. 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013), art. 1, cc. 231 e ss.; l. 28 ottobre 2013, n. 124, art. 11 e 11 bis; l. 27 dicembre 2013 (legge 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 (legge di stabilità 2016) art. 1, c. 263 e 270; l. 11 dicembre 2016 n. 232, art. 1, c. 212 e ss.

blocco, fino al 2026, dell'aumento dell'anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica¹⁴⁶.

Nei primi mesi del 2019, in particolare, si è assistito ad una forte richiesta di pensioni "quota 100" dovuta alla presenza di varie categorie di soggetti che, non avendo i requisiti per il pensionamento di vecchiaia ovvero per il pensionamento anticipato secondo le disposizioni vigenti, risultavano aver maturato i 62 anni di età e 38 anni di contribuzione richiesti dalla nuova forma di pensionamento; tra questi anche i lavoratori c.d. "silenti" e i percettori di prestazioni a sostegno del reddito¹⁴⁷. Il raggiungimento del requisito contributivo, inoltre, è agevolato dalla possibilità di cumulo di tutti i versamenti effettuati presso due o più forme di assicurazioni obbligatorie gestite dall'Inps. Possibilità, quest'ultima che, fatta eccezione per i lavoratori precoci¹⁴⁸, è esclusa per tutte le altre forme di pensionamento anticipato con requisiti agevolati ed in deroga all'art. 24, c. 10, del d.l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni, in legge n. 214 del 2011 (ovvero 42 anni e 10 mesi per gli uomini; 41 anni e 10 mesi per le donne). A conferma di quanto sopra, l'Istituto ha comunicato (tabella n. 41) che nel 2019 si è registrato un marcato incremento del pervenuto per quanto attiene le domande di pensione di anzianità/anticipate (+43 per cento nel settore privato e +148 per cento nel settore pubblico rispetto al 2018). Tra queste le domande "quota 100" rappresentano oltre un terzo nel privato e più della metà in quello pubblico.

Tabella 41 - Nuove Domande di pensioni anticipate pervenute

Tipologia di pensione	Gestione privata			Gestione pubblica		
	2018	2019	Var. %	2018	2019	Var. %
Anzianità/anticipata	226.264	323.438	42,9	55.821	138.501	148,1
Di cui "quota 100"		119.478			74.838	

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31.12.2019.

¹⁴⁶ Il requisito prevede 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne; non è pertanto entrato in vigore dal 1° gennaio 2019, l'adeguamento di 5 mesi originariamente previsto dalla c.d. riforma Monti-Fornero.

¹⁴⁷ Secondo quanto riportato nel XIX Rapporto annuale dell'Inps di ottobre 2020, i beneficiari di prestazioni a sostegno del reddito rappresentano l'8,6 per cento di coloro che hanno avuto accesso alla misura da non attivi, mentre i c.d. "silenti" sono il 19,5 per cento e tra questi 1.861 hanno versamenti di contributi volontari, figurativi, riscatti e ricongiunzioni nel 2019.

¹⁴⁸ L'art.1, c. 199 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 ha ridotto a 41 anni il requisito contributivo richiesto per il pensionamento anticipato dei lavoratori precoci.

Tabella 42 - Nuove Domande di pensioni anticipate definite

Tipologia di pensione	Gestione privata			Gestione pubblica		
	2018	2019	Var%	2018	2019	Var%
Definite	302.912	359.228	18,6	85.471	117.361	37,3
<i>Di cui "quota 100"</i>		119.202			48.395	
Accolte	183.088	241.490	31,9	72.977	97.517	33,6
<i>Di cui "quota 100"</i>		87.002			42.373	

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31.12.2019.

L'incidenza complessiva delle pensioni "quota 100" definite, sul totale delle pensioni anticipate, rappresenta il 35,2 per cento; tra queste le accolte ammontano ad oltre il 38 per cento del totale.

Aggiungendo alle sopra elencate categorie di lavoratori, le pensioni liquidate nell'ambito delle altre gestioni (Gestione separata, sport e spettacolo, ecc.) si arriva ad un totale di pensioni "quota 100" vigenti al 31 dicembre 2019 pari a 150.253¹⁴⁹.

I dati di consuntivo 2019 confermano quanto già emerso nei primi mesi dell'anno: la maggior parte dei percettori di tali prestazioni sono uomini (75,5 per cento), lavoratori dipendenti del settore privato (72 per cento), perlopiù residenti nelle regioni del nord Italia (43,5 per cento).

Per quanto attiene il lavoro privato, i settori economici in cui i lavoratori hanno fatto maggior ricorso al nuovo canale di pensionamento anticipato sono quello manifatturiero, il commercio e i trasporti. Nell'ambito del lavoro pubblico gli enti in cui si è riscontrata maggiore adesione sono le Aziende/Enti del servizio sanitario nazionale (90,4 per cento); le Amministrazioni dello Stato (47,7 per cento) e gli Istituti, scuole e università (45,8 per cento). Con riguardo a questi ultimi comparti vanno tenuti nella dovuta considerazione gli effetti che in termini di erogazione dei servizi ai cittadini derivano dallo svuotamento degli organici, in considerazione del fatto che si è in presenza di Amministrazioni/Enti in cui il *turn-over* si attua non senza difficoltà e che non vi è normativamente una relazione diretta tra uscite per pensionamenti ed ingressi di nuove risorse.

Nonostante l'impatto avuto sul volume di pensioni anticipate liquidate nell'anno 2019, da quanto esposto, emerge che la nuova tipologia di pensionamento - data la platea di potenziali fruitori stimata dall'Inps (350.000 assicurati) - ha fatto registrare un utilizzo parziale da parte

¹⁴⁹ Inps - XIX rapporto annuale - ottobre 2020.

degli aventi diritto rispetto a quanto ipotizzato; tendenza, peraltro, confermata dai primi dati riferiti al 2020.

Le ragioni di un minor ricorso rispetto a quanto atteso possono essere ricondotte tanto ai disincentivi ed alle penalizzazioni contenuti nel provvedimento istitutivo di “quota 100”, probabilmente proprio per limitare la platea di possibili interessati, quanto al divieto di cumulo del reddito pensionistico con l’attività lavorativa, nonché all’introduzione di finestre di uscita ed il posticipo, nel caso di lavoratori del settore pubblico, della liquidazione del TFR/TFS alla data di maturazione dei requisiti previsti dalla l. 214 del 2011.

L’attività di monitoraggio svolta dall’Inps sulle domande presentate ha consentito di quantificare gli oneri, illustrati nella tabella 43.

Tabella 43 - Oneri "quota 100" (spesa preventivata fino alla naturale maturazione della pensione)

(in euro)

Anno 2019	1.753.462.970
Anno 2020	2.966.426.731
Anno 2021	1.740.868.283
Anno 2022	1.204.722.584
Totale	7.665.480.568

Fonte: CIV - Rendiconto sociale 2019 su dati della DC Pensioni

L’introduzione della nuova misura ha comportato un notevole sforzo organizzativo per l’Istituto, finalizzato a garantire la liquidazione delle prestazioni in parola entro i tempi auspicati dal decisore politico. Sono state pertanto fornite precise istruzioni operative sulle attività da svolgere¹⁵⁰.

Ancor prima dell’entrata in vigore della misura, infatti, dato il numero elevato dei soggetti interessati (350.000 assicurati) e per garantire celerità ed efficienza nell’erogazione della prestazione, l’Inps ha avviato la preventiva verifica delle posizioni assicurative dei potenziali aventi diritto. La profilazione dei soggetti in base alle loro caratteristiche anagrafiche e contributive, come risultanti dagli archivi Inps, ha prodotto liste di lavorazione che hanno consentito di individuare priorità nella trattazione di pratiche giacenti (domande di riscatto, ricongiunzione, computi, ecc.) e nella verifica e sistemazione di posizione assicurative, utili alla tempestiva liquidazione dell’eventuale successiva domanda di pensione “quota 100”.

¹⁵⁰ Ci si riferisce in particolare ai Messaggi: Inps.Hermes.23/01/2019.0000305; Inps.Hermes.11/03/2019.0001008; Inps.Hermes.14/03/2019.0001062 nel quale si “...rende necessario valorizzare l’impegno produttivo...nonché dare un’evidenza separata alle domande di pensione che perverranno...”; Inps.Hermes.26/03/2019.0001209.

Se da una parte l'attività sopra descritta ha consentito di stimare, in via anticipata, i carichi di lavoro in ottica di riprogrammazione dei piani di produzione delle sedi, dall'altra avrebbe garantito alla misura una sorta di corsia preferenziale, testimoniata anche dal fatto che, in via straordinaria, l'Istituto ha ritenuto opportuno consentire - esclusivamente per le pensioni "quota 100" con decorrenza 1° aprile 2019, atteso il meccanismo della prima finestra utile - la liquidazione provvisoria della prestazione sulla base delle dichiarazioni di cessazione contenute nella domanda, seppur in mancanza di un dato certificato dal datore di lavoro, attraverso le comunicazioni obbligatorie Unilav, attestante l'avvenuta cessazione del rapporto di lavoro dipendente.

Tale circostanza, come evidenziato anche dal Civ nel Rendiconto sociale 2019, emerge chiaramente con riguardo ai tempi di liquidazione delle prestazioni. L'84 per cento di pensioni "quota 100" sono state liquidate entro 15 giorni.

Più in generale, come rappresentato sempre dal Civ, con riferimenti ai lavoratori privati, il 67,5 per cento delle pensioni liquidate con le procedure "normali" vengono definite entro 15 giorni e un ulteriore 15,1 per cento entro 30 giorni. Permane tuttavia oltre il 17 per cento di trattamenti che vengono liquidati in un lasso di tempo che va da 30 ad oltre 120 giorni, soglia oltre la quale scatta il pagamento degli interessi legali.

Per quanto riguarda il lavoro pubblico, il 71 per cento delle pensioni di vecchiaia e di quelle anticipate vengono liquidate in 3 giorni (il 77,8 per cento nel caso di pensioni "quota 100") in ragione del fatto che in tale comparto le domande devono essere presentate almeno 180 giorni prima della decorrenza del diritto.

Diversamente, nel caso di pensioni indirette e di reversibilità, in cui non è possibile anticipare la presentazione della domanda, il pagamento avviene entro 15 gg. rispettivamente nel 41,8 per cento e nel 31,7 dei casi.

Va rimarcato che la misurazione dei tempi di liquidazione va dalla maturazione del diritto all'emissione del mandato di pagamento, ciò spiega le differenze rilevabili nel confronto tra lavoratori pubblici e privati. Tuttavia, non è possibile operare un confronto con l'anno precedente essendo cambiato il sistema di rilevazione, non più dalla data di presentazione della domanda bensì, come detto, dalla maturazione del diritto.

7.2.2 Ulteriori forme di flessibilità in uscita riguardano, come detto, interventi di carattere più o meno strutturale, introdotti in via sperimentale (Ape sociale, Ape volontario), ovvero

agevolazioni per l'anticipo pensionistico riservate ad alcune categorie tutelate di lavoratori ("precoci" e addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e pesanti).

La sperimentazione dell'Ape sociale - inizialmente prorogata dal d.l. n. 4 del 2019 fino al 31 dicembre 2019 - ha ricevuto ulteriore proroga al 31 dicembre 2020 dall'art. 1, c. 473, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. Da ultimo è intervenuta la proroga della sperimentazione fino al 31 dicembre 2021, disposta dall'art. 1, c. 339 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Legge di bilancio 2021), con conseguente ridefinizione degli stanziamenti.

La tabella n. 44 riepiloga i dati riferiti alle richieste pervenute nel triennio 2017-2019.

Tabella 44 - Ape sociale

Anno	Totale pervenute	Accolte	Respinte	In ulteriore istruttoria
2017	48.263	19.560	28.556	147
2018	48.673	23.868	24.174	631
2019	20.318	11.822	7.073	1.423

Fonte: CIV - Rendiconto sociale 2019 su dati della DC Pensioni

Nel 2019 si assiste ad un forte calo delle domande di certificazione pervenute (-58,3 per cento) e, conseguentemente, delle domande accolte (-50,5 per cento) che incide sugli oneri sostenuti. La tabella n. 45 riepiloga l'attività di monitoraggio svolta dall'Inps sull'attuazione della misura, ai fini di verificare la capienza degli stanziamenti relativamente agli oneri derivanti dalle certificazioni presentate.

Tabella 45 - Onere totale effettivo e stimato delle istanze presentate

Anno	Ape sociale	
	Onere totale	Stanziamenti*
Anno 2017	€ 123.057.408	€ 300.000.000
Anno 2018	€ 404.313.234	€ 630.000.000
Anno 2019	€ 600.004.863	€ 682.700.000
Anno 2020	€ 565.223.125	€ 770.500.000
Anno 2021	€ 396.988.900	€ 684.900.000
Anno 2022	€ 180.121.548	€ 389.900.000
Anno 2023	€ 58.605.872	€ 181.900.000
Anno 2024	€ 2.411.545	€ 59.100.000
Anno 2025		€ 2.200.000

Fonte: CIV - Rendiconto sociale 2019 su dati della dc Pensioni.

*stanziamenti aggiornati ai sensi della legge n. 160 del 2019.

Con riferimento alla misura dell'Ape volontario (anticipo finanziario a garanzia pensionistica)¹⁵¹ risultano presentate, al 31 dicembre 2019, 32.575 domande di certificazione del diritto, di queste risultano accolte 17.743 che hanno portato in 7.896 casi al perfezionamento del finanziamento.

La tabella n. 46 riepiloga i dati relativi alle domande presentate dai lavoratori precoci¹⁵².

Tabella 46 - Lavoratori precoci

Anno	Pervenute	Accolte	Respinte	In ulteriore istruttoria
Anno 2017	34.293	11.624	22.594	75
Anno 2018	40.165	17.701	22.249	215
Anno 2019	24.035	12.642	9.598	1.795

Fonte: CIV - Rendiconto sociale 2019 su dati della DC Pensioni

Le richieste di certificazione pervenute nel 2019 fanno registrare un calo di oltre il 40 per cento rispetto all'anno precedente; le domande accolte, a loro volta, diminuiscono del 28,6 per cento. La categoria di lavoratori che più hanno fatto ricorso nel 2019 a questa misura sono coloro addetti a una o più mansioni difficoltose o rischiose (43,3 per cento). Analogamente si registra una riduzione delle domande pervenute relativamente ai lavoratori che svolgono attività usuranti; si passa infatti da 6.575 del 2018 a poco più di 4.000 nel 2019.

Con ogni probabilità il *trend* delle richieste di accesso alle misure sopra descritte - che nel panorama delle prestazioni pensionistiche erogate dall'Inps rappresentano una parte residuale - può essere ricondotto all'entrata in vigore di "quota 100" che ha assorbito una parte della platea ad esse riconducibile. Si tratta, in particolare, di quei soggetti vicini al possesso dei requisiti "standard" in una situazione di fragilità, quali i lavoratori disoccupati e i percettori di ammortizzatori sociali.

¹⁵¹ Si tratta di un prestito commisurato e garantito dalla pensione di vecchiaia, erogato dalla banca in quote mensili per 12 mensilità, che il beneficiario otterrà se in possesso dei requisiti previsti dalla legge. Il prestito ottenuto viene restituito in 260 rate, in un periodo di 20 anni, mediante una trattenuta che viene effettuata dall'Inps all'atto del pagamento di ciascun rateo pensionistico, inclusa la tredicesima. La restituzione del prestito inizia dal primo pagamento della futura pensione e si completa dopo 20 anni dal pensionamento. Completata la restituzione la pensione sarà corrisposta per intero.

¹⁵² Ovvero coloro che possono far valere 12 mesi di contribuzione effettiva antecedente al 19° anno di età, si trovano in determinate condizioni indicate dalla legge (disoccupati; invalidi in percentuale superiore al 74 per cento; lavoratori che assistono il coniuge o un parante di primo grado convivente con handicap grave; lavoratori che hanno svolto attività particolarmente faticose e pesanti; lavoratori ricompresi in alcune categorie e che abbiano svolto attività lavorativa cd. gravosa per almeno sette anni negli ultimi dieci) e perfezionano, entro il 31 dicembre 2026, 41 anni di contribuzione. Il requisito contributivo di 41 anni può essere perfezionato, su domanda dell'interessato, anche cumulando i periodi assicurativi.

7.3 In materia di invalidità civile, numerose sono state negli ultimi anni le iniziative intraprese dall'Inps per dare attuazione alle disposizioni normative che nel tempo hanno ampliato le competenze in tale ambito.

Lo sforzo dell'Istituto si è concentrato sul tentativo di semplificare un *iter* procedimentale frazionato tra diversi soggetti al fine di renderlo più celere, trasparente ed uniforme.

Tuttavia, a più di dieci anni dall'entrata in vigore della legge 3 agosto 2009, n. 102¹⁵³, permangono ancora diverse criticità.

Attualmente il riconoscimento dell'invalidità si svolge secondo due diversi *iter*: uno in cui i soggetti che intervengono nel procedimento sono ancora due (Asl nella fase sanitaria e Inps in fase amministrativa); il secondo che vede l'Inps unico soggetto competente, in virtù di apposite convenzioni stipulate con alcune regioni che hanno trasferito all'Istituto le funzioni relative al primo accertamento dei requisiti sanitari, in attuazione della legge 15 luglio 2011, n. 111.

Nel primo caso l'accertamento dei requisiti è effettuato dalla Commissioni mediche delle Asl (benché integrate da un medico Inps), cui compete pertanto la gestione dell'intera fase sanitaria, a discapito della celerità e della omogeneità delle valutazioni a seconda delle aree geografiche in cui operano le Asl. Inoltre, l'integrazione delle Commissioni con il medico Inps avviene solo nel 32,9 per cento dei casi e, permanendo in capo all'Istituto la competenza dell'accertamento sanitario definitivo (validazione dei verbali Asl da parte dei Centri medico legali), vi è il rischio di duplicazione delle visite con conseguente dilatazione dei tempi del procedimento.

Nelle regioni che hanno trasferito all'Inps le funzioni relative all'accertamento dei requisiti sanitari, l'Istituto opera come unico soggetto, seguendo l'intero procedimento, dalla presentazione della domanda all'eventuale erogazione del beneficio economico, con notevoli vantaggi sui tempi di conclusione dell'intero procedimento.

La stipula delle convenzioni – attivate in via sperimentale già a partire dal 2013, più volte rinnovate ed in scadenza al 31 dicembre 2020 - ha riguardato tuttavia un numero limitato di distretti sanitari regionali (Campania, Sicilia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Basilicata, Calabria e Lazio) con una copertura di poco più del 16 per cento dell'intera popolazione. Per lo

¹⁵³ L'art. 20 della l. n. 102 del 2009, ha previsto l'integrazione delle commissioni mediche Asl con un medico Inps, l'obbligo di presentazione della domanda e del certificato introduttivo all'Istituto stesso e l'attribuzione in via definitiva della competenza sull'accertamento della permanenza dei requisiti sanitari di invalidità civile. La disposizione ha altresì stabilito che l'accertamento sanitario definitivo è effettuato dall'Inps.

svolgimento degli accertamenti sanitari, inoltre, l'Inps sostiene degli oneri cui, solo negli ultimi anni, partecipano anche le regioni in virtù dell'adozione di un nuovo schema di convenzione quadro (determinazione presidenziale n. 141 del 13 settembre 2017), in sostituzione di quello previsto dalla determinazione n. 429 del 2011, risultato di difficile attuazione.

Va osservato, tuttavia, che la stipula delle convenzioni non ha prodotto i risultati attesi. Se, infatti, rispetto al periodo precedente la loro vigenza, si è riscontrata una contrazione dei tempi di erogazione del servizio, va, tuttavia, rilevato negli ultimi anni una inversione di tendenza pressoché in tutti i territori, fatta eccezione per la Campania (dove si passa dai 174 giorni del 2018 ai 62 giorni del 2019 a seguito di interventi di carattere organizzativo e dell'immissione in servizio di nuove risorse sanitarie). Ciò a riprova che, al di là del convenzionamento, occorrono interventi organizzativi mirati e assegnazione di risorse adeguate.

Non va, infatti, dimenticato che sulle commissioni mediche dell'Inps grava anche la competenza in materia di revisione ordinaria assegnata dall'art. 25, c. 6 *bis*, della legge 11 agosto 2014, n. 144, con inevitabili ripercussioni per l'utenza in termini di celerità del servizio. Il tempo medio nazionale per la conclusione della fase sanitaria (che va dalla acquisizione della domanda alla definizione del verbale) è di 88 giorni, con un minimo di 53 giorni in Umbria ed un massimo di 175 giorni in Basilicata, regione in convenzione.

La tabella n. 47 riepiloga i tempi medi nelle regioni in convenzione.

Tabella 47 - Tempi medi accertamenti sanitari CIC

Regione	2018	2019
Calabria	52	91
Campania (Avellino, Benevento, Caserta, Salerno)	174	62
Sicilia (Trapani, Enna, Caltanissetta, Messina)	113	126
Veneto (S. Donà di Piave, Venezia, Verona)	69	81
Lazio	57	80
Basilicata	138	175
Friuli-Venezia Giulia (Pordenone, Gorizia)	73	78

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2019

Per quanto attiene la fase amministrativa gestita interamente dall'Inps, i tempi medi, già ampiamente al di sotto dei 60 giorni, sono migliorati in tutte le regioni passando a livello nazionale dai 43 del 2018 ai 32 giorni del 2019. Tali risultati si devono, essenzialmente, ai progressi ottenuti nell'organizzazione delle fasi di lavorazione delle richieste di prestazioni legate al riconoscimento dello stato di invalido civile¹⁵⁴. In sintesi, i tempi di definizione delle domande di invalidità civile (comprensivi di fase sanitaria e amministrativa) sono mediamente di 120 giorni e, pertanto non compatibili con il bisogno di individui appartenenti alle fasce più deboli della popolazione.

Per meglio presidiare le attività legate al riconoscimento dell'invalidità civile, oltre a semplificazioni di carattere procedurale¹⁵⁵, proposte dagli *stakeholders* sia interni che esterni, appare quanto mai necessario avviare procedure concorsuali, peraltro già autorizzate, per il reclutamento di nuovi medici da immettere nei ruoli, in modo da poter disporre di un'adeguata dotazione di medici strutturati. Non va, infatti, dimenticato che i medici Inps svolgono la loro attività non soltanto in ambito assistenziale ma anche in quello previdenziale. A fronte di una dotazione di 539 unità, alla data del 3 aprile 2020 risultavano essere in servizio 401 medici, con prospettiva di ulteriori cessazioni entro la fine del 2020¹⁵⁶.

In virtù delle sempre maggiori competenze in campo medico-legale, l'Inps ha stimato che necessiterebbero oltre 1.800 unità, cui allo stato e già da diversi anni fa fronte con medici esterni convenzionati, cui vengono conferiti incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo. Nel 2019 sono stati reclutati (Det. dell'organo munito dei poteri del C.d.A. n. 1 del 28 marzo 2019) - con le risorse finanziarie disponibili - 1.404 medici (contro i 1.101 convenzionati con l'Istituto a tutto il 2018) per un impegno di spesa pari ad oltre 54 mln (contro i 59 mln delle previsioni), in aumento rispetto al 2018 (46,5 mln). A questi, nei prossimi mesi, si andrà ad aggiungere un ulteriore contingente di 93 medici, di cui all'avviso di selezione pubblicato sul sito istituzionale in data 9 novembre 2020.

¹⁵⁴ Si segnala in particolare l'innovazione introdotta che prevede per i soggetti ultrasessantacinquenni, aventi diritto all'indennità di accompagnamento, la liquidazione della prestazione senza necessità di compilare in un secondo momento l'apposito modello (AP70), essendo le informazioni necessarie già presenti sul modulo di domanda di accertamento sanitario (Messaggio n. 1930/2018 e messaggio n. 4463/2018).

¹⁵⁵ È stata avviata l'analisi tecnico-giuridica per verificare la fattibilità dell'ipotesi di inoltro, da parte del medico certificatore, della richiesta di accertamento sanitario contestualmente al rilascio del certificato introduttivo. L'Istituto ha, inoltre, stabilito di aumentare il ricorso a decisioni sulla base della documentazione sanitaria presentata dall'istante, senza ricorrere a visita, innanzitutto per i pazienti oncologici ed in prospettiva per tutte le categorie di utenti laddove la documentazione risulti esaustiva.

¹⁵⁶ Piano dei fabbisogni di personale 2020-2022 (Deliberazione del c.d.a. n. 3 del 6 maggio 2020).

Sinteticamente, per avere un'idea dei volumi di attività dell'Inps in materia di invalidità civile, nel 2019 sono pervenute 2.484.564 richieste di accertamento sanitario, con un lieve calo rispetto all'anno precedente (2.493.344). In aumento anche i verbali definiti pari a 2.355.729, rispetto ai 2.333.729 del 2018 (+0,94 per cento).

7.4 Le prestazioni temporanee erogate dall'Inps a sostegno del reddito dei lavoratori ammontano nel 2019, come innanzi detto, a 44,718 md, in incremento di 6,089 md rispetto al 2018, con un andamento di crescita superiore 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.

Nel corso del 2019, l'azione dell'Istituto si è focalizzata sull'attuazione delle misure di contrasto alla povertà introdotte dal d. l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in legge 28 marzo 2019, n. 26, denominate Reddito e Pensione di cittadinanza.

Tali prestazioni si innestano, in maniera innovativa ed estensiva, nel solco tracciato dal Sia e dal Rei con lo scopo di conciliare misure di sostegno al reddito con misure di politica attiva del lavoro.

Il Reddito di cittadinanza (RdC) - che assume la denominazione di Pensione di cittadinanza (PdC) se rivolta a soggetti con oltre 67 anni di età - è soggetto alla prova dei mezzi e, oltre a prevedere l'erogazione di un beneficio economico, comporta l'adesione ad un percorso personalizzato di avviamento al lavoro e all'inclusione sociale che prevede attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, di completamento degli studi ed altre iniziative individuate dai servizi competenti. La mancata attuazione della seconda fase ha pesantemente inciso sul sistema dei controlli sulla spettanza del beneficio.

La misura ha avuto un grande impatto sull'attività dell'Inps che ne è anche soggetto concedente, ovvero deputato all'adozione dei provvedimenti di reiezione o accoglimento, previa verifica dei requisiti (in capo ai Comuni, che intervengono in un secondo momento, resta la verifica delle autocertificazioni relativamente a soggiorno e residenza).

Lo sforzo dell'Istituto, soprattutto nei primi mesi del 2019, si è concretizzato nell'adozione della modulistica, nell'emanazione di istruzioni operative e nella conseguente formazione del personale, nella stipula di convenzioni, anche a titolo oneroso, con i soggetti a diverso livello

coinvolti nell'attuazione della misura (Caf, Aci, Anpal e Ministero del lavoro per citarne alcuni).

7.4.1 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 48 e 49 riassumono i dati riferiti al 2019 che, a confronto con quelli del 2018, mostrano un peggioramento, in controtendenza rispetto agli ultimi anni.

Tabella 48 - CIG ore autorizzate/ore utilizzate

	2018		2019		Var. %
Ore autorizzate*	CIG ordinaria	95.656.895	CIG ordinaria	105.437.162	+10,2
	CIG straordinaria	116.609.623	CIG straordinaria	152.988.367	+31,2
	CIG in deroga	3.742.949	CIG in deroga	1.228.073	-67,2
	CIG TOTALE	216.009.467	CIG TOTALE	259.653.602	+20,2
Ore utilizzate*	CIG ordinaria	41.418.330	CIG ordinaria	38.557.867	-7
	CIG straordinaria**	40.968.350	CIG straordinaria**	57.674.240	+40,8
	CIG TOTALE	82.386.680	CIG TOTALE	96.232.107	+16,8

* Ore autorizzate ed utilizzate fino al mese di dicembre.

** Comprende anche la Cig in deroga.

Fonte: Inps - XIX rapporto annuale - ottobre 2020.

Tabella 49 - CIG tiraggio

	2018		2019	
Tiraggio	CIG ordinaria	43,5%	CIG ordinaria	36,6%
	CIG straordinaria*	36,2%	CIG straordinaria*	37,4%
	CIG TOTALE	39,5%	CIG TOTALE	37,1%

* Comprende anche la Cig in deroga

Fonte: Inps - XIX rapporto annuale - ottobre 2020

La tendenza consolidata ad un marcato decremento delle ore di Cig autorizzate che aveva caratterizzato il biennio 2017-2018, risulta, quindi, invertita nel 2019, dove si assiste ad un aumento delle ore autorizzate tanto per la Cig ordinaria (+10,2 per cento) che, in maniera ancor più marcata, per la Cig straordinaria (+31,2 per cento).

Prosegue, al contrario, il decremento della Cig in deroga (-67,2 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.

L'industria è il settore produttivo in cui si è maggiormente fatto ricorso allo strumento delle integrazioni salariali, sia per quanto riguarda la Cig ordinaria (33,1 per cento rispetto al totale delle ore autorizzate), con un incremento del 27,2 per cento rispetto al 2018, sia con riferimento alla Cig straordinaria (51,8 per cento rispetto al totale delle ore autorizzate), con un aumento del 38 per cento. Va tuttavia evidenziato che in materia di integrazioni salariali straordinarie è l'edilizia il settore che fa registrare l'incremento più consistente rispetto al 2018 (71 per cento). Il "tiraggio", infine, è pari al 37,1 per cento (39,5 per cento nel 2018).

Nella tabella 50 è esposto l'onere del 2019 per le prestazioni di integrazione salariale, insieme a quello per la copertura della contribuzione figurativa e all'ammontare dei contributi accertati che concorrono al finanziamento della prestazione.

Tabella 50 - 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	302	175	477	2.833
CIG straordinaria	476	387	863	1.307
CIG in deroga	37*	6	43	1

Fonte: Elaborazione da Rendiconto 2019 - Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt) e Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias)

* Include la cigd per cessazione aziendale (art. 44, d.l. n. 109 del 2018) e la Cigd settore pesca (art. 1, c. 307, l. n. 208 del 2015).

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.

Gli oneri sostenuti nell'anno mostrano una diminuzione rispetto al 2018 (-11 per cento), ma le entrate, ovvero i contributi a carico dei lavoratori e dei datori di lavoro accertati, sono in aumento (+6,2 per cento).

In tema di Cig ordinaria va ricordato che il d.lgs. n. 148 del 2015 ha abolito le Commissioni provinciali, di fatto attribuendo alle sedi Inps la competenza per l'adozione dei provvedimenti di concessione. A partire dal 2018, per garantire un *iter* istruttorio uniforme sull'intero territorio nazionale che si traducesse in un provvedimento, sotto forma di determinazione direttoriale, congruamente motivato, è stata rilasciata e testata in alcune sedi pilota una nuova procedura informatica per la gestione delle domande. Procedura che, contestualmente, consente l'effettuazione di controlli automatici nei confronti dei beneficiari delle prestazioni di integrazione salariale a conguaglio.

7.4.2 Per quanto riguarda la tutela nei casi di licenziamento o di cessazione del lavoro a termine, l'unico strumento di tutela rimasto - a seguito dell'abrogazione operata dalla l. n. 92 del 2012 dell'indennità di mobilità e della disoccupazione per l'edilizia a partire dal 1° gennaio 2017 - è 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. La nuova prestazione ha ampliato la platea dei fruitori agli apprendisti e ai soci lavoratori di cooperative che abbiano stabilito un rapporto di lavoro subordinato, aumentando in tal modo il tasso di copertura dei dipendenti, e ha esteso il periodo di disoccupazione sussidiato.

Ai beneficiari della Naspi si aggiungono coloro che usufruiscono dei precedenti strumenti di sostegno al reddito (Aspi e MiniAspi); questi ultimi, infatti, dispiegano i loro effetti anche a diversi anni di distanza dal momento del riconoscimento del diritto. Inoltre, continuano ad operare con regole specifiche gli interventi a favore degli operai agricoli disoccupati (Disoccupazione agricola) e di alcune tipologie di lavoratori parasubordinati, quali i collaboratori coordinati e continuativi, i dottorandi e gli assegnisti (Dis-Coll).

Anche nel 2019, così come per l'anno precedente, si assiste ad un significativo incremento dei dati di produzione.

In riferimento alla Naspi, nella tabella 51 si riportano i dati forniti dall'amministrazione ponendo a confronto il 2018 e il 2019.

Tabella 51 - Domande Naspi e anticipazione Naspi

Prestazione	Pervenuto			Definito			Giacenza		
	2018	2019	Var ⁰ %	2018	2019	Var ⁰ %	2018	2019	Var ⁰ %
Naspi	2.266.014	2.267.983	+0,09	2.337.814	2.275.275	-2,7	97.896	90.604	-7,5
Anticipazione Naspi	29.680	37.617	+26,7	28.880	37.761	+30,8	5.239	5.095	-2,8

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2019.

L'onere supportato nel 2019 per le prestazioni sopradescritte è riepilogato nella tabella seguente.

Tabella 52 - Spesa Naspi, Aspi e miniAspi 2019*(dati in milioni)*

	Spesa per prestazioni	Copertura per contribuzione figurativa	Totale onere	Contributi accertati
Naspi	9.680	5.454	15.134	5.875
Aspi	12	11	23	-
MiniAspi	1,5	0,9	2,4	-

Fonte: Elaborazione da Rendiconto 2018 - Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt) e Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias)

Le prestazioni di Naspi, rispetto al 2018, risultano in crescita del 4 per cento; al contrario si assiste alla diminuzione degli oneri complessivi per Aspi (-49 per cento) e miniAspi (-52 per cento), prestazioni ormai residuali.

Per quanto attiene la Naspi, trattandosi di un ammortizzatore sociale caratterizzato da un'elevata frequenza di domanda, tesa a sostituire il reddito, l'amministrazione ha implementato le procedure, aumentandone funzionalità ed efficacia, nell'ottica di una significativa riduzione dei tempi di istruttoria e definizione delle domande. In particolare, si segnala l'avvio di una modalità semplificata e personalizzata di presentazione delle domande di Naspi precompilate.

Nel 2019, il 73 per cento dei primi pagamenti Naspi è stato effettuato entro 15 giorni contro il 60 per cento del 2018.

Con riferimento alle ulteriori prestazioni a tutela della disoccupazione, nel 2019 hanno beneficiato degli interventi di disoccupazione agricola 542.000 soggetti per un onere complessivo (inclusa la contribuzione figurativa) pari a 2,097 md, in aumento dell'1,6 per cento

rispetto al 2018. Per quanto riguarda la misura a tutela dei collaboratori coordinati e a progetto, nonché degli assegnisti di ricerca e dottorandi (Dis-Coll), il 2019 vede coinvolta una platea di 20.000 soggetti per una spesa complessiva di 44 mln, anche in questo caso in aumento rispetto al 2018 del 4,8 per cento.

7.4.3 Tra le 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 53 riepiloga i dati relativi alla spesa sostenuta nel 2019.

Tabella 53 - Spesa assegni familiari, indennità di maternità e di malattia

(dati in milioni)

	Spesa per prestazioni	Contributi accertati
Assegni al nucleo familiare	3.342	7.332
Trattamenti economici di maternità	1.574	1.276
Trattamenti economici di malattia*	2.321	5.368

*Include anche indennità ai donatori sangue.

Fonte: Elaborazione da Rendiconto 2019 - Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt)

Per quanto attiene gli assegni per il nucleo familiare agli importi esposti in tabella vanno aggiunti ulteriori 1,705 md che rappresentano la quota parte a carico della Gias.

Sempre a carico della Gias sono imputati, nel 2019, 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 892 mln e i benefici introdotti dalla legge di bilancio per il 2017, ovvero il buono nido per un importo pari 224 mln e il premio alla nascita (c.d. "bonus mamma") per un importo pari 328 mln.

Con riguardo all'erogazione dell'indennità di malattia un'attenzione particolare va riservata alle verifiche effettuate dall'Istituto con riferimento sia ai lavoratori dipendenti del settore privato che a quelli del settore pubblico, a seguito dell'entrata in vigore a partire dal 1° settembre 2017 del c.d. "Polo unico per le visite fiscali" (artt. 18 e 22 del d.lgs. n. 75 del 2017).

La tabella 54 espone i dati relativi alle visite mediche effettuate, tanto per il settore pubblico che per quello privato nel corso del 2019, ponendoli a confronto con quelli dell'anno precedente.

Tabella 54 - Visite mediche di controllo

	2018		2019		Variazione %	
	Privato	Pubblico Polo Unico	Privato	Pubblico Polo Unico	Privato	Pubblico Polo Unico
Visite mediche effettuate	495.005	429.579	502.574	543.221	+1,5	+26,5
Totale	924.584		1.045.795		+13,1%	

Fonte: Verifica trimestrale al 31 dicembre 2019.

Nel 2019 i certificati medici inviati all'Inps ammontano a 19.796.267, di questi oltre 14,3 milioni sono riferibili ai lavoratori del settore privato e circa 5,5 milioni ai lavoratori pubblici.

Sono state effettuate complessivamente 1.045.795 visite mediche di controllo; in rapporto ai certificati inviati le visite effettuate rappresentano il 3,5 per cento nel settore privato contro il 9,9 per cento del settore pubblico.

Ponendo a confronto le dinamiche tra il settore privato e quello pubblico, va rilevato che nel primo caso oltre il 64 per cento delle visite sono disposte d'ufficio, contro il 16 per cento del settore pubblico.

Con riferimento ai tassi di idoneità al lavoro, nel settore pubblico la percentuale supera il 36 per cento per le visite disposte su richiesta del datore di lavoro, contro poco più del 12 per cento per quelle disposte d'ufficio. Nel settore privato il tasso di idoneità per le visite disposte su richiesta del datore di lavoro è pari al 28 per cento, contro il 11,8 di quelle disposte d'ufficio. Sui tassi di idoneità delle visite disposte d'ufficio continuano a farsi sentire gli effetti della sospensione della procedura *Savio* a partire da marzo 2018, scaturita dai rilievi formulati dal garante per la protezione dei dati personali, che ha ravvisato nell'utilizzo del *data mining* la violazione di una serie di norme poste a tutela della riservatezza dei dati personali e ha, pertanto, disposto l'avvio di una procedura sanzionatoria nei confronti dell'Ente, procedura conclusasi con l'irrogazione di una sanzione di 40 mila euro di multa; sanzione confermata dai giudici ordinari, cui l'Istituto aveva fatto ricorso per vedere riconosciute le proprie ragioni.

L'abbandono del modello statistico ha, pertanto, ridotto la capacità di individuare i casi di assenza ingiustificata alla visita medica e i casi in cui viene posto un limite inderogabile alla durata della malattia, ovvero idoneità con conferma della prognosi (-70,4 per cento). Ciò ha determinato una perdita monetaria per l'Istituto stimata in oltre 4 mln di euro l'anno.

L'onere sostenuto dall'Inps per l'esecuzione dei controlli relativi al settore privato ammonta per il 2019 a oltre 31 mln, sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente.

Per quanto attiene le spese per l'espletamento delle visite mediche di controllo nell'ambito del Polo unico per le visite fiscali, lo Stato ha trasferito all'Inps nel 2019 oltre 41 mln, in attuazione di quanto disposto dagli artt. 18 e 22 del d.lgs. 27 maggio 2017, n. 75. Le spese sostenute dall'Inps assommano a 29,4 mln, in aumento rispetto al 2018 (22,7 mln).

Nell'anno di riferimento, per lo svolgimento dell'attività in parola, l'Inps ha continuato ad utilizzare le prestazioni di medici inseriti nelle liste speciali¹⁵⁷, di cui peraltro il decreto ha previsto una revisione della disciplina del rapporto con l'Istituto mediante l'adozione di apposite convenzioni da stipularsi, in forma di accordo collettivo su base nazionale tra Inps e le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative. Accordo quadro siglato nel corso del 2020 e in base al quale il medico svolgerà "un'attività convenzionale libero professionale a tempo indeterminato per tutte le funzioni di accertamento medico legale sulle assenze dal servizio per malattia dei lavoratori" e che, pertanto, ha sostanzialmente stabilizzato il rapporto di lavoro tra Inps e i medici di medicina fiscale.

7.5 Come precedentemente accennato, a partire dal 1° marzo 2019 il reddito di inclusione (ReI) è stato sostituito dal Reddito/Pensione di cittadinanza (Rdc/Pdc) che ha allargato la platea dei potenziali fruitori, in virtù dei requisiti fissati¹⁵⁸, e aumentato gli importi in godimento.

La misura, analogamente al ReI, ha come destinatario l'intero nucleo familiare e prevede un supporto economico (consistente in una integrazione del reddito familiare¹⁵⁹ e un contributo per il pagamento dell'affitto o degli interessi del mutuo¹⁶⁰ sulla base delle informazioni desunte dall'Isee) ed un programma di inserimento lavorativo e sociale tramite la stipula di

¹⁵⁷ 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 era regolamentata da decreti del Ministero del lavoro.

¹⁵⁸ Il richiedente deve possedere specifici requisiti di cittadinanza ed essere residente in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Il nucleo familiare, inoltre, deve possedere congiuntamente: Isee non superiore a 9.360 euro; patrimonio immobiliare non superiore a 30.000 euro, senza considerare la casa di abitazione; un livello del patrimonio mobiliare la cui soglia varia in funzione del numero dei componenti il nucleo (da un minimo di 8.000 euro a un massimo di 10.000 euro); il reddito familiare non deve superare la soglia annua fissata moltiplicando 6.000 euro (7.560 euro in caso di Pdc) per il relativo parametro della scala di equivalenza. Inoltre, nessun componente deve essere intestatario o avere piena disponibilità di autoveicoli immatricolati la prima volta nei sei mesi antecedenti la richiesta, ovvero di autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc, nonché motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati la prima volta nei due anni antecedenti. Infine, nessun componente il nucleo deve essere intestatario a qualunque titolo e avere piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto.

¹⁵⁹ Fino ad una soglia massima calcolata moltiplicando 6.000 euro (7.650 in caso di PdC) per la specifica scala di equivalenza.

¹⁶⁰ Il contributo è pari al canone di locazione fino ad un massimo di 3.360 euro annui (1.800 in caso di PdC) ovvero alla rata del mutuo fino ad un massimo di 1.800 euro annui.

appositi patti per il lavoro e patti personalizzati. L'adesione a percorsi personalizzati di inserimento lavorativo ed inclusione sociale con attività al servizio della comunità, di riqualificazione professionale, completamento degli studi, nonché altri impegni individuati dai servizi competenti, costituisce peraltro elemento di condizionalità che, se non soddisfatto, determina la perdita del diritto al beneficio. Contrariamente al ReI, il Reddito di cittadinanza è compatibile con il godimento della Naspi e dell'indennità di disoccupazione, nonché con gli altri strumenti di sostegno al reddito per la disoccupazione involontaria, che tuttavia rilevano ai fini del diritto e dell'ammontare del beneficio.

La tabella n.55 illustra i dati relativi alle domande di RdC/PdC pervenute all'Inps, tramite Caf (58,4 per cento), Patronati (24,7 per cento) e Poste Italiane (16,2 per cento), dall'avvio della misura a tutto il mese di dicembre 2019. Soltanto lo 0,7 per cento dei nuclei ha fatto domanda direttamente tramite l'Istituto.

Tabella 55 - Domande Rdc/Pdc

N° domande	Presentate	Accolte Rdc*	Accolte Pdc*	Respinte/cancellate	Decadute
	1.641.969	915.600	125.862	456.636	56.222

*al netto delle domande revocate.

Fonte: Inps - Osservatorio statistico: Report Reddito/Pensione di cittadinanza e Reddito di inclusione - gennaio 2020.

Complessivamente i nuclei familiari coinvolti sono oltre 1 milione per un totale di 2,5 milioni di individui. L'87 per cento risulta percettore del Reddito di cittadinanza mentre il restante 13 per cento della Pensione. A questi ultimi soggetti, ultra-sessantasettenni, è riferibile la componente di spesa stabile nonché la parte interamente assistenziale del beneficio.

Già dai primi mesi di operatività della misura è emerso come la platea di fruitori si sia notevolmente allargata rispetto al ReI¹⁶¹, tuttavia, in analogia con quest'ultimo la maggior parte dei fruitori appartiene a nuclei con un solo componente, complessivamente 405.985, ovvero il 39 per cento del totale. I nuclei con presenza di minori sono 377.951 (36,3 per cento) per un totale di 1.455.220 individui coinvolti.

Al dicembre 2019 risulta che oltre 56 mila nuclei, di cui 50 mila beneficiari di RdC e 6 mila di PdC, hanno perso il diritto al beneficio. I motivi di decadenza sono: rinuncia al beneficiario (8

¹⁶¹Secondo i dati forniti dall'Inps, a dicembre 2019 risultavano in pagamento 41 mila prestazioni di ReI; il picco massimo di pagamenti è stato raggiunto nel mese di dicembre 2018 con 360 mila beneficiari e un importo medio mensile di 281 euro. Dall'istituzione di tale misura fino a dicembre 2019, risultavano aver percepito almeno una mensilità 508 mila nuclei familiari, coinvolgendo 1,4 milioni di persone e con un importo medio mensile di 293 euro.

per cento dei nuclei), variazione della situazione reddituale del nucleo (11 per cento), variazione della composizione del nucleo ad eccezione di nascita e morte (39 per cento) e infine variazione congiunta della composizione e della situazione economica del nucleo (42 per cento).

L'importo medio mensile erogato è pari a 493 euro; mediamente vengono erogati 532 euro per il RdC e 222 euro per la PdC. La differenza nei due importi è imputabile al fatto che i percettori di PdC già usufruiscono di prestazioni previdenziali (eventualmente integrate al minimo) o assistenziali (assegno sociale, eventuale assegno di accompagnamento, ecc.). Il 67 per cento dei nuclei percepisce un importo mensile inferiore a 600 euro.

Confrontando le misure di sostegno alla povertà che si sono succedute dal 1° gennaio 2018 ad oggi, in base ai dati forniti dall'Inps, va evidenziato che il 37 per cento dei nuclei percettori di Reddito/Pensione di Cittadinanza risulta aver percepito almeno una mensilità di ReI¹⁶² nel periodo gennaio 2018 - giugno 2020, di questi il 93 per cento percepisce un importo medio del RdC superiore a quello del ReI di circa 391 euro, a conferma che l'introduzione della nuova misura comporta l'erogazione di importi mensili decisamente più elevati.

Nel 2019 i benefici erogati ai cittadini, quali RdC/PdC, ammontano a poco più di 3,825 md a fronte di trasferimenti al bilancio dell'Istituto per un importo pari a oltre 3,878 md.

La spesa sostenuta si mantiene pertanto ampiamente al di sotto degli stanziamenti previsti nel "Fondo per il reddito della cittadinanza", istituito presso il Ministero del lavoro e finanziato per l'anno 2019 con 7,1 miliardi di euro con la legge di bilancio 2019.

Dagli ultimi dati, aggiornati a settembre 2020, i nuclei familiari beneficiari risultano essere poco più di 1,3 milioni per un numero di individui coinvolti che supera i 3 milioni. Il 90 per cento dei nuclei percepisce il Reddito di cittadinanza mentre il restante 10 per cento percepisce la Pensione di cittadinanza; quelli con minori rappresentano il 35 per cento del totale mentre quelli con disabili sono il 19 per cento. Tra i beneficiari prevalgono in assoluto (60 per cento) i nuclei composti da una (più di un terzo) o due persone (più di un quinto). Questa evidenza mette in risalto uno dei limiti della misura in questione, con ogni probabilità da imputare alla specifica scala di equivalenza adottata che non cresce all'aumentare dei componenti del nucleo familiare oltre la soglia di quattro persone.

¹⁶² L'ultima mensilità del Reddito di Inclusione (ReI) è stata pagata ad agosto 2020 e si riferisce agli ultimi nuclei ad aver fatto domanda nel mese di marzo 2020 - mese precedente all'entrata in vigore del Reddito di Cittadinanza - e che hanno mantenuto la prestazione per 18 mesi consecutivi, fino a scadenza.

Ad oggi quelli che risultano decaduti dal diritto sono complessivamente 166 mila. L'importo medio mensile erogato è pari a 526 euro (vengono mediamente erogati 563 euro per il Reddito di cittadinanza e 246 euro per la Pensione).

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 2019 è stato accertato un ammontare complessivo di circa 430 mln, in leggero aumento rispetto al 2018 (+0,542 mln), di contributi per prestazioni creditizie e sociali.

Le prestazioni sociali vengono erogate lungo tre assi fondamentali, ovvero: formazione e istruzione; politiche a sostegno di persone non autosufficienti e politiche in favore dell'occupazione.

Nel primo ambito rientrano, oltre all'ospitalità nei convitti di Anagni, Spoleto, Caltagirone, Arezzo e San Sepolcro, il programma "Estate Insieme" che prevede soggiorni studio all'estero e soggiorni vacanze in Italia, il programma "Itaca" per periodi di studio all'estero in paesi sia europei che extra europei, da un minimo di sei ad un massimo di dodici mesi, e l'iniziativa "Valore PA" finalizzata alla selezione e ricerca di corsi universitari di formazione proposti da atenei italiani in collaborazione con soggetti pubblici o privati e rivolti ai dipendenti della pubblica amministrazione.

Per quanto attiene le politiche a sostegno dell'occupazione si segnalano le borse di studio universitarie, i master di primo e secondo livello e i corsi universitari di perfezionamento.

Il progetto "home care premium" a sostegno delle persone non autosufficienti garantisce, tramite il convenzionamento con ambiti o enti territoriali, l'erogazione di prestazioni socioassistenziali. Ai fini dell'assegnazione delle prestazioni integrative, nel 2017 è stato introdotto un sistema di valutazione dello stato di bisogno che porta alla sottoscrizione di un

piano di assistenza individuale comprendente una gamma di servizi alla persona che vanno dai servizi professionali, ai supporti, al sollievo. Nel 2018, a seguito di uno studio condotto dal politecnico di Milano sulla valutazione dell'impatto della prestazione, è emersa la necessità di perfezionare il meccanismo per la valutazione dello stato di bisogno e l'opportunità di graduare la prestazione prevalente. Tale valutazione, nel 2019, ha prodotto la pubblicazione di un bando mirato. La presentazione della domanda (estremamente semplificata) e l'istruttoria si sono svolte secondo la logica del *"Welfare in un click"* che ha consentito di semplificare gli adempimenti in carico ai richiedenti e di limitare al minimo gli interventi degli operatori grazie ad una gestione quasi completamente automatizzata.

La tabella 56 riepiloga la spesa per le prestazioni di cui sopra, mettendo a confronto il biennio 2018-2019.

Tabella 56 - Spesa per prestazioni

	2018	2019	Variazione
Borse di studio per favorire l'accesso a Università e a istituti tecnici superiori	0	400.000	400.000
Borse per studi medi e superiori	5.499.750	5.502.450	2.700
Borse per studi universitari e post-universitari	8.227.250	9.209.000	981.750
Centri estivi giovani	0	1.300.000	1.300.000
Collegi universitari	0	13.132.200	13.132.200
Convenzioni con i collegi universitari	11.550.032	0	-11.550.032
Convenzioni con i convitti nazionali	4.757.849	0	-4.757.849
Convitti	0	5.971.894	5.971.894
Corsi di aggiornamento professionale	7.923.023	0	-7.923.023
Corsi di aggiornamento professionale - Valore PA	0	6.120.952	6.120.951
Master e dottorati certificati	7.049.266	0	-7.049.266
Dottorati di ricerca	0	12.458.524	12.458.524
Master executive	7.766.442	8.319.553	553.111
Periodi di studio all'estero - progetto Itaca	14.877.000	12.750.000	-2.127.000
Progetti di assistenza domiciliare	207.901.367	0	-207.901.367
Soggiorni senior	3.276.000	3.276.000	0
Soggiorni studio all'estero	42.320.000	41.310.000	-1.010.000
Soggiorni vacanze Italia	10.598.400	9.914.400	-684.000
Corsi di lingua certificati all'estero-studenti superiori	0	3.388.000	3.388.000
Corsi di lingua certificati - Europa	3.510.000	0	-3.510.000
Corsi di lingua certificati - Italia	4.440.000	4.440.000	0
Politiche innovative per l'occupazione	1.200.000	0	-1.200.000
Home Care Premium-HCP	0	261.299.894	261.299.894
Long Term Care-LCT	0	8.121.778	8.121.778
Totale	340.896.379	406.914.645	66.018.266

Fonte: Inps - rendiconti generali anno 2019 - 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. Con riferimento a tali prestazioni, si assiste alla costante diminuzione degli importi erogati, nonostante l'Istituto sia ripetutamente intervenuto, per rendere più competitive le prestazioni

erogate rispetto ai prodotti rinvenibili sul mercato, sia attraverso la revisione dei regolamenti per la concessione, sia attraverso la riduzione dei tassi di interesse¹⁶³.

Permane tuttavia l'esigenza, più volte evidenziata dal Civ, di concordare con le parti sociali le innovazioni necessarie in merito all'allargamento della platea dei beneficiari, alla tipologia e misura delle prestazioni della Gestione unitaria, nonché la necessità di uniformare non solo le prestazioni - come avvenuto con l'adozione di un unico regolamento per l'erogazione dei prestiti agli iscritti alla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali, al Fondo credito *ex* Ipost e alla Gestione Magistrale *ex* Enam¹⁶⁴ - ma anche le aliquote contributive dei soggetti già iscritti ai Fondi o gestioni confluiti nell'Inps.

¹⁶³ Da ultimo, con riferimento ai mutui, è stata adottata la determinazione dell'organo munito dei poteri del Consiglio di amministrazione n. 12 del 29 gennaio 2020.

¹⁶⁴ Determinazione presidenziale n. 8 del 13 febbraio 2019.

8. LA VIGILANZA

8.1 L'attività di vigilanza in materia previdenziale che l'Inps svolge discende dal ruolo che la legge assegna all'Istituto, ovvero assicurare una efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi a tutela delle prestazioni da erogare.

Il valore strategico di tale attività, tenuto conto degli apporti al bilancio dell'ente che possono derivare da tempestività e efficienza nel suo svolgimento, è dimostrata dalla composizione dell'Indicatore di Efficacia Economico-finanziaria della Produzione (Ieep), che comprende valori economico-finanziari, contabilizzati nel bilancio dell'Istituto, generati dall'attività diretta di produzione e che figura tra gli indicatori per la misurazione della *performance*, con riferimento all'efficacia delle azioni gestionali poste in essere.

La mancata o parziale attivazione di tali azioni può comportare, infatti, minori entrate o maggiori uscite per l'Istituto con conseguente aumento del fabbisogno finanziario e dei trasferimenti da parte dello Stato. In termini finanziari, a livello macroeconomico, tale indicatore rappresenta pertanto il contributo alla riduzione del debito pubblico.

I risultati dell'attività di accertamento dei contributi in fase di vigilanza ispettiva e documentale concorrono alla composizione dell'indicatore per la voce relativa alle maggiori entrate; ugualmente, la voce minori uscite è alimentata dai risparmi derivanti dalla mancata erogazione di indebite prestazioni a seguito di annullamento di rapporti di lavoro fittizi, emersi grazie all'azione degli ispettori e dei funzionari amministrativi che operano nell'ambito della vigilanza documentale.

La tabella n. 57 mostra gli apporti derivanti dall'attività di vigilanza rilevati nell'ambito del suddetto indicatore.

Tabella 57 - Valori Ieep riferiti alla vigilanza

Indicatore di efficienza economico-finanziaria della produzione (Ieep)	Consuntivo 2019
Valore della produzione contributi (maggiori entrate)	735.228.552
<i>Accertamento contributi da vigilanza ispettiva *</i>	474.799.093
<i>Accertamento contributi da vigilanza documentale</i>	260.429.459
Valore della produzione prestazioni (minori uscite)	327.811.809
<i>Minori prestazioni da vigilanza ispettiva</i>	215.788.340
<i>Minori prestazioni da vigilanza documentale</i>	112.023.469
Ieep - Totale da attività di vigilanza	1.063.040.361

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2019

*ai fini del calcolo dello Ieep i contributi accertati sono indicati al netto di sanzioni aggiuntive e fanno riferimento ai soli verbali notificati.

Sulla tempestività ed efficienza dell'attività di vigilanza ispettiva dell'Inps ha avuto un impatto significativo, come verrà successivamente più ampiamente illustrato, l'istituzione dell'agenzia unica per le ispezioni del lavoro, avvenuta ad opera del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149, denominata Ispettorato Nazionale del Lavoro (Inl). Dal 1° gennaio 2017 (data di avvio della operatività stabilita dal d.i. 28 dicembre 2016) l'Inl 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.

L'attività di pianificazione e programmazione annuale avviene, pertanto, in forma congiunta tra Inps e Inl attraverso la Commissione nazionale e le Commissioni regionali di programmazione, previste dal Protocollo di intesa siglato nel febbraio 2017 e successivamente prorogato in attesa della conclusione della procedura di rinnovo recentemente avviata.

Il decreto istitutivo dell'Inl ha previsto, inoltre, l'inserimento degli ispettori di Inps e Inail in un ruolo ad esaurimento, di fatto privando in prospettiva i due enti di un corpo ispettivo proprio.

Tale aspetto rappresenta una delle maggiori criticità emerse dall'istituzione dell'Inl per il rischio di perdita di competenze in materia di vigilanza previdenziale e di compromissione dell'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione contributiva. Al riguardo l'Istituto ha richiesto un intervento normativo per l'abrogazione del ruolo ad esaurimento in modo da poter procedere con l'assunzione di ispettori da immettere nei propri ruoli e colmare, in tal modo, le carenze venutesi a determinare negli ultimi anni.

Argomento controverso, inoltre, è rappresentato dal trasferimento all'Inl da parte dell'Inps delle risorse finanziarie per il trattamento di missione del proprio personale ispettivo, quantificate dal d.m. 10 ottobre 2017 in circa 11,8 mln.

Il trasferimento di tali risorse, che ne sottrae di fatto la gestione all'Istituto, viene a stabilire una sorta di dipendenza funzionale degli ispettori Inps dall'Inl, limitando fortemente l'azione di vigilanza e rallentando l'intero ciclo di attività, soprattutto nei casi di azioni non programmate e, tuttavia, particolarmente urgenti. Per tale ragione è stata richiesta dall'Inps la cancellazione dell'obbligo di trasferimento.

Analogamente andrebbe ripristinata in capo all'Istituto la titolarità degli atti in materia di vigilanza ispettiva - attualmente riconducibile all'Inl, ai sensi dell'art. 17, c. 3 del d.p.c.m. 23 febbraio 2017 - in modo da garantire l'immediata esigibilità del credito contributivo accertato a seguito delle verifiche ispettive¹⁶⁵.

8.2 In coerenza con quanto previsto nel Piano di vigilanza ispettiva 2019 - adottato dall'Istituto in virtù degli orientamenti, delle linee e delle priorità individuate dalla Commissione nazionale di programmazione sulla base delle linee di indirizzo dettate dall'Inl con il "Documento di programmazione della vigilanza per il 2019" - nel corso dell'anno, l'azione di controllo si è focalizzata sugli ambiti individuati come prioritari sull'intero territorio nazionale. Area di intervento principale è stata, quindi, l'agricoltura, settore in cui si concentrano da diversi anni le maggiori irregolarità e fattispecie illecite di truffa ai danni dell'Istituto. Sono state monitorate fattispecie quali i "falsi braccianti", le "aziende fantasma" e gli agriturismi e le cooperative le cui attività prevalenti configurano l'esercizio improprio di attività alberghiera e/o di ristorazione.

Tuttavia, il fenomeno su cui si sono maggiormente concentrate le azioni di contrasto e repressione è stato quello del caporalato, sulla base degli obiettivi strategici definiti in seno al "Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura". Il Tavolo, di cui l'Inps fa parte insieme all'Inl e ad altre

¹⁶⁵ La competenza all'adozione dei verbali di accertamento e degli ulteriori atti adottati nel corso del procedimento ispettivo, anche quando integrino l'accertamento di contribuzione obbligatoria, è stabilita in capo all'Inl. Pertanto, in base alle istruzioni operative impartite con messaggio n. 803 del 23 febbraio 2017, per rafforzare l'idoneità di tali atti a interrompere la decorrenza dei termini prescrizionali nei confronti del debitore, l'Inps deve notificare, in veste di titolare del diritto di credito, una diffida ad adempiere con la quale, facendo proprio il verbale adottato dall'Inl, intima al debitore di effettuare i pagamenti dovuti in virtù delle risultanze dell'accertamento ispettivo, con l'espresso avvertimento che l'atto di diffida vale ad interrompere i termini prescrizionali di legge.

amministrazioni, oltre a definire su base triennale gli obiettivi strategici di contrasto al caporalato, intende elaborare misure per favorire migliori condizioni di vita e lavoro degli occupati stagionalmente in agricoltura. L'Istituto è coinvolto nello sviluppo e attuazione della prevenzione, vigilanza e repressione del fenomeno e nel potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità.

Nei primi mesi del 2019 sono stati attivati progetti speciali, con riguardo a specifiche aree geografiche, di contrasto alla piaga del caporalato (province di Ragusa, Siracusa, Foggia e Barletta- Andria- Trani) e ai rapporti di lavoro fittizi (regioni Abruzzo e Molise).

Il rafforzamento delle azioni contro le patologie che affliggono il settore agricolo continua ad essere indirizzato, infatti, anche al contrasto del fenomeno dei rapporti di lavoro fittizi, creati allo scopo di percepire indebite prestazioni socioassistenziali. Fenomeno che non risparmia le aziende con dipendenti ed il settore del lavoro domestico, anche essi oggetto nel 2019 di azioni mirate di vigilanza ispettiva.

Ulteriori ambiti di attività previsti dal Piano, anche in continuità con il precedente esercizio, sono: le cooperative, con particolare attenzione all'uso distorto di forme di esternalizzazione; le piattaforme logistiche; le aziende dello sport e dello spettacolo (in particolare le agenzie di moda e animazione; le produzioni cinematografiche; le discoteche e i locali notturni); l'edilizia, in riferimento ai comportamenti volti ad eludere le norme in materia di " retribuzione virtuale", l'utilizzo improprio del contratto part-time e il ricorso al lavoro intermittente; il trasporto aereo ma anche gli Enti pubblici.

In riferimento a questi ultimi le attività di vigilanza ispettiva, in coerenza con le linee di indirizzo strategico dettate dal Civ, sono rivolte alla verifica di situazioni anomale. Se, infatti, da un lato, nel comportamento delle pubbliche amministrazioni non è ravvisabile una volontà omissiva ed elusiva finalizzata all'arricchimento, dall'altro, il ritardo o l'omissione contributiva, dovuta a penuria di risorse economiche o diversa destinazione finanziaria delle stesse, nonché l'utilizzo di lavoratori con inquadramento giuridico ed economico diverso dal loro effettivo impiego (es. co.co.co, borsisti, Lsu, ecc.), producono effetti negativi sulle entrate contributive e sulle tutele dei lavoratori. In questo contesto l'Istituto intende garantire la correttezza e correttezza contributiva sia ricorrendo ad una persistente azione di verifica amministrativa finalizzata ad aumentare la *compliance*, attraverso il tutoraggio di amministrazioni centrali ed enti territoriali, sia ricorrendo ad azioni di vigilanza rivolte alle

amministrazioni che, sulla base delle risultanze dell'attività di *intelligence*, presentino elementi di criticità.

In ritardo è l'attivazione dei controlli nei confronti dei percettori del Reddito di cittadinanza che per essere efficaci necessitano, nel totale rispetto della riservatezza dei dati personali, di condivisione e richiedono incroci e verifiche individuali con banche dati esterne all'Istituto. Il sistema dei controlli sulla regolarità della prestazione deve coinvolgere, infatti, oltre ad Inps, principalmente l'Agenzia delle entrate, la Guardia di finanza, l'Inl ma anche i Comuni, Poste italiane e i Centri per l'impiego. Le verifiche preventive, in ordine alla sussistenza dei requisiti necessari per accedere al RdC, sono comunque effettuate dall'Inps cui la domanda è diretta, e riguardano anche le aziende individuate come sospette utilizzatrici di percettori di RdC. All'Inl è demandato il compito di effettuare i controlli successivi alla concessione del RdC, con particolare riferimento all'accertamento dello svolgimento di prestazioni di lavoro "in nero" da parte dei soggetti appartenenti ad un nucleo familiare beneficiario.

Al fine di agevolare lo svolgimento dell'attività di vigilanza sulla sussistenza delle circostanze che comportino la decadenza dal beneficio il legislatore ha previsto l'accesso dell'Inl alle banche dati gestite dall'Inps (d.l. n. 4 del 2019, art. 7, c. 15 *ter*).

In attuazione della norma citata, l'Istituto ha predisposto una piattaforma informatica sulla quale devono confluire tutti i dati utili alla individuazione dei soggetti percettori del RdC.

In tale contesto, data la complessità della prestazione in questione e il numero di soggetti coinvolti nella sua attuazione, appare evidente come per garantire sistematicità e capillarità ai controlli sul territorio non si possa prescindere dal coinvolgimento di altri enti/istituzioni, primi fra tutti gli enti locali. Al riguardo si segnala la recente – seppur tardiva – adozione da parte di Inps, in attuazione di quanto previsto dalla normativa¹⁶⁶, del Disciplinare per i controlli sul reddito di cittadinanza (deliberazione del c.d.a. n. 95 del 9 dicembre 2020) che regola l'acquisizione delle informazioni necessarie, disponibili negli archivi delle amministrazioni titolari dei dati (Aci, Agenzia delle Entrate, Ministero della giustizia, regioni e province autonome), da cui discende la stipula di singole convenzioni con le amministrazioni per la disciplina dei servizi di accesso ai dati stessi. In questo contesto si colloca la definizione dell'*iter* volto alla sottoscrizione di una Convenzione con l'Aci, mentre con il Ministero di giustizia sono in corso approfondimenti per l'accesso al casellario giudiziale

¹⁶⁶ Art. 5, c. 3 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, in l. 28 marzo 2019, n. 26.

per i dati riguardanti i soggetti condannati per i reati di cui all'art. 7 del d.l. 4 del 2019. Inoltre, l'Istituto è quotidianamente impegnato con Agenzia delle Entrate e Guardia di Finanza nella condivisione di dati e informazioni, oltre che in una collaborazione con la Commissione Antimafia.

La tabella n 58 riepiloga i risultati dell'attività di vigilanza svolta dall'Inps nel 2019, confrontandoli con l'anno precedente.

Tabella 58 - Attività di vigilanza

	2019	2018
Accertamenti ispettivi	16.048	17.410
Lavoratori irregolari	212.836	37.552
<i>di cui totalmente in nero</i>	4.805	5.171
Accertato lordo (euro)	1.006.924.808	1.116.873.072

Fonte: Inps - Piano della vigilanza ispettiva 2019 e XVIII Rapporto annuale

I dati esposti mostrano il decremento del 7,8 per cento rispetto al precedente esercizio del numero degli accertamenti ispettivi (ne erano programmati 18.000) a conferma di una tendenza consolidata degli ultimi anni. Aumenta, tuttavia, in modo sensibile il numero di lavoratori irregolari rilevati (con una media di 13,6 lavoratori irregolari per ispezione) mentre diminuisce il numero di lavoratori completamente in nero (-7 per cento), che rappresenta il 2,3 per cento del totale degli irregolari (dato in diminuzione rispetto all'anno precedente).

Al pari, si registra una diminuzione dell'accertato del 9,8 per cento, che inverte l'andamento dell'anno precedente pur essendo superiore del 12,5 per cento rispetto all'obiettivo programmato (894 mln).

Sul complesso delle aziende ispezionate quelle risultate non in regola sono state 12.999, pari ad oltre il 76 per cento. In termini "qualitativi" il dato del volume di accertato, che supera l'obiettivo programmato, e il numero aziende irregolari denotano una particolare incisività dei controlli, a conferma della validità dell'azione di programmazione e di *intelligence* che mira a far emergere gli illeciti sostanziali sulla base di apposita pianificazione che tiene conto del tessuto socioeconomico delle diverse aree geografiche del Paese.

In relazione al valore dell'accertato, complessivamente considerato, è opportuno distinguere la componente relativa ai contributi evasi e alle connesse sanzioni, pari ad oltre 786 mln (532 mln i contributi evasi e 254 mln le sanzioni), dall'importo riferito alle prestazioni indebite annullate (per disconoscimento di rapporti di lavoro fittizi), che equivalgono a minori uscite,

pari ad oltre 220 mln. In particolare, sono stati individuati ed annullati 47.063 rapporti di lavoro (di cui il 63,3 per cento nel settore agricolo, il 34,1 per cento nell'ambito delle aziende con dipendenti e il 2,6 per cento tra i lavoratori domestici). Le minori uscite mostrano uno scostamento negativo del 41,7 per cento rispetto al 2018 (378 mln), mentre gli accertamenti contributivi, al netto delle sanzioni, risultano in aumento del 4,2 per cento (511 mln nel 2018) ed incidono del 52,6 per cento sul totale.

Tabella 59 - Accertamento da vigilanza

Componente	2019	Incidenza % sul totale	2018	Incidenza % sul totale
Accertamenti contributivi	532.204.223	52,6	510.836.431	45,7
Sanzioni	254.336.885	25,3	228.218.141	20,4
Minori prestazioni	220.383.700	21,9	377.818.500	33,8
Totale	1.006.924.808	----	1.116.873.072	----

Fonte: Inps - Piano della vigilanza ispettiva 2020

L'apporto dell'attività di vigilanza svolta dall'Inps in materia previdenziale, sull'insieme delle attività di vigilanza realizzate dall'Inl, rappresenta oltre l'80 per cento dell'intero ammontare dei contributi e premi evasi recuperati (1,237 mln) e ha contribuito ad individuare circa il 60 per cento dei lavoratori irregolari¹⁶⁷.

Rimane pertanto attuale quanto rilevato nel precedente referto in ordine agli effetti della progressiva diminuzione del numero di ispettori in forza all'Istituto, passato da 1.142 del 2018 a 1.073 nel 2019.

L'inserimento degli ispettori Inps in un ruolo ad esaurimento con la conseguente impossibilità per l'ente di rinforzare il proprio organico, merita una attenta riflessione, perché rischia di condurre alla perdita, in un tempo relativamente breve, del bagaglio di conoscenze e competenze in materia di legislazione sociale e previdenziale, e di compromettere la stessa correttezza e correntezza contributiva, con pericolose ripercussioni sulle casse dell'Istituto e sull'attività di aggiornamento delle posizioni contributive dei lavoratori e di tutela delle loro prestazioni. Nel tentativo di colmare il *gap* di competenze l'Inps, comunque, promuove e sviluppa iniziative formative rivolte al personale ispettivo dell'Inl aventi ad oggetto il regime

¹⁶⁷ Cfr. "Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale" per il 2019

contributivo e gli imponibili previdenziali, l'aggiornamento della posizione assicurativa dei lavoratori sottoposti ad accertamento e la gestione del credito contributivo nei confronti delle aziende rivelatesi inadempienti a seguito di accertamenti ispettivi.

L'Istituto, tuttavia, continua a perseguire iniziative volte alla modifica del dettato normativo in relazione alla abolizione del ruolo ad esaurimento. Considerata la consistente riduzione dell'attività di vigilanza rispetto al precedente esercizio ed il cruciale ruolo della medesima nel contrasto all'evasione, questa Corte raccomanda comunque interventi volti a perseguire migliori risultati nei prossimi esercizi.

8.3 L'attività di vigilanza documentale per il 2019 si è svolta a seguito dell'adozione dell'apposito Piano (determinazione presidenziale n. 55 del 19 giugno 2019), redatto secondo gli indirizzi strategici contenuti nella Relazione programmatica del Civ per gli anni 2019-2021 e alle linee guida gestionali per l'anno 2019.

Nell'esercizio in questione l'Istituto ha inteso potenziare la funzione predittiva della vigilanza documentale, sintetizzando i risultati ottenuti nel 2018 grazie all'attività di *intelligence* portata avanti dalle sedi territoriali, allo sviluppo di nuove piattaforme informatiche e all'utilizzo delle tecniche di comunicazione persuasiva (*nudge*), che consentono di aumentare il coinvolgimento dei lavoratori e delle imprese sane nell'identificazione e nel contrasto dei fenomeni fraudolenti. Inoltre, la logica predittiva della procedura Frozen¹⁶⁸ per la lotta al lavoro fittizio, che mira ad evitare che una frode commessa arrechi danni ai conti dell'Istituto in termini di prestazioni indebitamente erogate, si è evoluta con l'adozione del nuovo sistema di *Business intelligence* che l'Istituto sta realizzando nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Legalità" cofinanziato dall'Unione Europea.

Nel periodo che intercorre tra l'individuazione del rischio frode ed il suo verificarsi, la vigilanza documentale pone in essere una serie di azioni di *nudge* (ad esempio: invio di e-mail, Pec, convocazione dei rappresentanti legali) con l'intento di disincentivare pratiche scorrette o illecite. Laddove il soggetto non si conformi spontaneamente alle indicazioni dell'Istituto fa seguito l'intervento della vigilanza ispettiva come strumento di repressione. La vigilanza

¹⁶⁸ La piattaforma Frozen agisce in logica predittiva per la lotta al lavoro fittizio. In sede di iscrizione del rapporto di lavoro consente di intercettare il rischio di simulazione, sulla base di parametri definiti, sospendendo la domanda che sarà quindi oggetto di approfondita istruttoria. La piattaforma è stata estesa nel corso del 2018 e del 2019 al lavoro domestico ed al lavoro agricolo, quest'ultimo bacino storico dei rapporti di lavoro simulato.

ispettiva interviene, pertanto, nel momento più prossimo al verificarsi del danno economico per l'Inps, in una logica di forte integrazione con la vigilanza documentale.

Quest'ultima, presidio (in logica preventiva e predittiva) dei flussi, anagrafici, contributivi e di pagamento, produce effetti tanto sulla riduzione dell'evasione contributiva che sull'erogazione delle prestazioni e consente di individuare situazioni evasive anche a danno di altre Amministrazioni, come nelle ipotesi delle false compensazioni tramite F24. La possibilità di incrocio dei dati fiscali e contributivi pone l'Istituto al centro del sistema di prevenzione e contrasto a tale fenomeno, che viene attentamente monitorato¹⁶⁹.

Le potenzialità dell'attività di vigilanza documentale intesa in logica predittiva sono molteplici e trovano il loro fondamento nell'incrocio delle banche dati di cui l'Istituto dispone, nella sempre crescente consapevolezza della trasversalità del fenomeno fraudolento rispetto a tutte le aree dell'Istituto che si occupano di pagamento prestazioni o di riscossione di contributi.

In tal senso, un apporto significativo è rappresentato dal ridisegno dei processi a rischio. Un esempio in tal senso è rappresentato dalla nuova modalità di presentazione della domanda di assegno al nucleo familiare (Anf). In questo caso, infatti, l'analisi ed il ridisegno del processo hanno fatto sì che il lavoratore debba presentare direttamente all'Inps e non più al datore di lavoro la relativa richiesta. L'Inps effettua il calcolo dell'importo spettante, comunicandolo direttamente al lavoratore e al datore di lavoro che continuerà ad anticipare il pagamento. Successivamente, in sede di conguaglio da parte del datore di lavoro tramite il sistema UniEmens, l'Istituto è in grado di effettuare il controllo automatizzato e concomitante, utilizzando la procedura Casco (Controllo Automatizzato Sgravi e Conguagli), addebitando al datore di lavoro eventuali eccedenze nelle somme conguagliate rispetto alla comunicazione effettuata in precedenza. Inoltre, l'effettuazione del confronto tra il totale conguagli per Anf effettuati dai datori di lavoro prima e dopo le nuove modalità di erogazione ha consentito di individuare appositi indicatori di rischio e migliorare la prevenzione dell'evento fraudolento. Il ridisegno complessivo del processo di gestione degli assegni al nucleo familiare ha prodotto, per il solo 2019, un risparmio strutturale per l'Istituto di circa 200 milioni di euro. Pertanto,

¹⁶⁹ La funzione vigilanza documentale ha sviluppato il progetto denominato MIDA (Monitoraggio integrato deleghe anomale) che tramite la *Blockchain* consentirebbe di estendere i controlli a tutti i casi di compensazioni e non soltanto a quei casi la cui esecuzione è stata sospesa dall'Agenzia delle Entrate poiché presenti profili di rischio. Un secondo progetto, VAPO (Verifica Anomalie Pagamento), mira a verificare gli effetti delle azioni di *nudge* sul comportamento delle imprese e a raccogliere dati su tali comportamenti con l'obiettivo di costituire un *data set* per indirizzare successive azioni.

l'intento dell'Istituto è quello di estendere tale modello alle altre prestazioni anticipate dai datori di lavoro e successivamente poste a conguaglio.

La tabella n. 60 riassume i risultati dell'attività di vigilanza documentale 2019, con riferimento ai controlli realizzati *ex post* rispetto a situazioni di irregolarità contributiva già consumate, finalizzati a mantenere un controllo costante ed omogeneo sul territorio rispetto a situazioni di "incongruità contributiva" e rendere percepibile l'accurata azione deterrente posta in essere dall'Istituto.

Tabella 60 - Accertamenti da vigilanza documentale

Accertamenti definiti	Valore assoluto	Valore %
Accertamenti conclusi con esito regolare - (senza addebito)	22.015	11,5
Accertamenti conclusi con esiti positivi - (con invio diffida di pagamento)	170.194	88,5
Accertamenti residui - (con segnalazione alla vigilanza ispettiva)	113	0,05
Accertamenti totali	192.322	100

Fonte: Inps - XIX Rapporto annuale - ottobre 2020

Il numero di accertamenti conclusi nel corso del 2019 è stato pari a 192.322 (234.252 nel 2018); gli accertamenti che hanno dato esito positivo, ovvero conclusi con addebito a carico delle aziende sono stati oltre l'88 per cento del totale.

Il beneficio economico complessivo derivante dalla vigilanza documentale nel 2019 è stato pari ad oltre 382 mln (569 mln nel 2018) a fronte di un obiettivo programmato di oltre 374 mln, con uno scostamento positivo del 2 per cento. Rispetto al risultato ottenuto nel 2018 lo scostamento risulta essere pari a -32,9 per cento.

La tabella n. 61 illustra nel dettaglio l'andamento delle due componenti del beneficio economico ottenuto dalla vigilanza documentale, ovvero le maggiori entrate (volumi di accertato) e le minori uscite (importi futuri risparmiati), confrontandole con l'obiettivo previsto dal Piano 2019 e con i risultati conseguiti nel 2018.

Tabella 61 - Risultati vigilanza documentale

(dati in milioni)

	Consuntivo 2019	Obiettivo 2019	Scostamento % consuntivo/ obiettivo	Consuntivo 2018	Scostamento % cons.2019/ cons.2018
Importo accertato	268.761.246	225.787.358	+19,0	441.378.352	-39,1
Importo futuro risparmiato (mancata fruizione di ulteriori agevolazioni e/o prestazioni indebite)	113.267.321	148.612.728	-23,7	127.774.101	-11,4
Beneficio economico complessivo	382.028.567	374.400.086	+2,04	569.152.454	-32,9

Fonte: Inps

Lo scostamento negativo, con riferimento alle minori uscite, tra obiettivi programmati e i risultati di consuntivo, sarebbe da attribuire, secondo quanto asserito dall'amministrazione, all'efficacia delle azioni di *nudge* realizzate dalla vigilanza documentale nel dissuadere le aziende dal tenere comportamenti fraudolenti.

La tabella n. 62 espone i valori dell'accertato riferendoli alle diverse attività.

Tabella 62 - Accertato

(dati in milioni)

Controllo conguagli	Controlli CIG	Controllo agevolazioni contributive e Ticket licenziamento	Altri controlli	Totali *
4,4	28,4	148,7	0,989	182,5

* valore al netto di somme aggiuntive

Fonte: Inps - XIX Rapporto annuale - ottobre 2020

L'attività che ha avuto maggiore impatto in termini di accertato è quella relativa al controllo delle agevolazioni contributive ed al corretto versamento del ticket di licenziamento¹⁷⁰, che

¹⁷⁰ In base all'art. 2, c. 31, della l. 28 giugno 2012, n. 92, cd. legge Fornero, il datore di lavoro che licenzia il dipendente per causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all'indennità di disoccupazione Naspi, deve versare un ticket licenziamento di importo pari al 41 per cento del massimale mensile annualmente determinato, per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni. A decorrere dal 1° gennaio 2018, per ciascun licenziamento effettuato nell'ambito di un licenziamento collettivo da parte di un datore di lavoro tenuto alla contribuzione per il finanziamento dell'integrazione salariale straordinaria, l'aliquota percentuale è innalzata all'82 per cento. Sono fatti salvi i licenziamenti effettuati a seguito di procedure di licenziamento collettivo avviate entro il 20 ottobre 2017. L'Inps effettua il monitoraggio di tale misura e a tale fine sono state approntate apposite procedure, recentemente implementate, che consentono di rilevare le anomalie, gli inadempimenti delle aziende, le ipotesi di versamento parziale o di importi non correttamente determinati, incrociando i dati contenuti nella denuncia contributiva con i dati presenti negli archivi telematici del Centro per l'Impiego (Unilav).

rappresenta oltre l'81 per cento dell'accertato, nonché oltre il 38 per cento del beneficio economico derivante da tutte le attività di vigilanza documentale.

I dati esposti includono anche l'apporto di attività svolte delle strutture territoriali, ulteriori rispetto a quelle pianificate a livello centrale. Inoltre, come detto in precedenza, non va trascurato il risultato ottenuto grazie all'automazione dei controlli sui conguagli effettuati in procedura UniEmens dai datori di lavoro rispetto alle prestazioni autorizzate ai lavoratori, conseguenza del nuovo processo di gestione degli assegni al nucleo familiare, cui farà seguito l'estensione alle altre tipologie di conguaglio.

Nello sviluppo della funzione di vigilanza documentale risulta strategica la collaborazione con altri Enti/Istituzioni, di cui si auspica una sempre maggiore implementazione. Tra le attività intraprese dall'Istituto in tal senso va segnalata la collaborazione, da tempo avviata, con Agenzia delle entrate al fine di realizzare una serie di indicatori di affidabilità contributiva. Da tale collaborazione è scaturita l'adozione di una convenzione multilaterale tra Agenzia delle Entrate, SoSe (Soluzioni per il Sistema Economico SpA, controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze), Guardia di Finanza, Agenzia delle Dogane ed Inps, cui ha fatto seguito una convenzione bilaterale tra Inps e SoSe. Lo strumento adottato permette lo scambio di campioni di dati amministrativi al fine di implementare indici di affidabilità contributiva e di sperimentarne l'efficacia, anche attraverso la progettazione di specifiche azioni di vigilanza documentale.

9. IL CONTENZIOSO

9.1 L'andamento del contenzioso giudiziario ed amministrativo in ambito previdenziale e assistenziale rappresenta aspetto di grande interesse per l'Istituto sia sotto il profilo dell'efficienza dello specifico settore (gravato da un notevolissimo carico), sia ai fini della verifica della adeguatezza dei servizi erogati.

La tabella n. 63 espone il fenomeno del contenzioso ordinario di primo e secondo grado del giudizio nell'ultimo quinquennio¹⁷¹.

Tabella 63 - Andamento contenzioso giudiziario ordinario 2015-2019

	Giudizi avviati	Var. % da anno precedente	Giudizi definiti	Var. % da anno precedente	Giacenza	Var. % da anno precedente
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
2017	110.552	-3,6	119.129	-4,1	246.212	-3,4
2018	109.191	-1,2	111.165	-6,7	245.415	-0,3
2019	108.933	-0,2	129.542	16,5	224.789	-8,4

Fonte: Elaborazione da verifiche trimestrali al 31 dicembre 2015-2019

La tendenza generale in diminuzione consegue a interventi intrapresi per contenere il contenzioso sia in ambito amministrativo che giudiziario.

A partire dal 2009, l'Istituto si è innanzitutto dotato di un assetto territoriale dell'avvocatura basato su un modello organizzativo e funzionale che tiene conto di una tendenziale flessione dei giudizi nelle regioni del nord e di una crescita in quelle del centro sud, aree maggiormente critiche per attivazione di azioni giudiziarie contro l'Istituto nelle materie previdenziali e, 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). L'assetto organizzativo dell'Area professionale legale è stato da ultimo rivisto nelle sue articolazioni centrali e territoriali nel 2017.

¹⁷¹ Le tabelle 63 e 64 non comprendono i giudizi avanti alla Corte dei conti, alla Corte di Cassazione e avanti al Tar e al Consiglio di Stato, oggetto comunque di specifiche rilevazioni che, nel 2019, registrano giacenze crescenti (rispettivamente, 15.064, 7.798 e 3.387).

Dal 2017, l'amministrazione ha poi intrapreso iniziative di sussidiarietà rivolte alle sedi critiche consistenti nella cura a distanza dell'affare legale nella sua interezza (dallo studio della controversia e costituzione in giudizio fino all'impugnazione dei provvedimenti giudiziari) e ha adottato il Piano nazionale per la difesa legale a distanza per il biennio 2017-2018 e, successivamente, per il 2019 e per il 2020, per una redistribuzione dei carichi di lavoro degli avvocati in forza presso le diverse sedi territoriali tramite l'invio telematico degli atti redatti a difesa dell'Istituto¹⁷².

Conviene qui confermare che, con d.p.c.m. 20 giugno 2019, l'Istituto è stato autorizzato ad assumere 15 avvocati per la copertura delle esigenze delle sedi più carenti sul territorio (capitolo 5.3).

Per quanto riguarda il contenzioso in tema di invalidità civile¹⁷³, la deflazione è principalmente dovuta agli interventi normativi che hanno introdotto l'accertamento tecnico per la verifica preventiva obbligatoria delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere (Atpo); che 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. n. 98 del 2011); che hanno, infine, attribuito ai funzionari amministrativi dell'Istituto la rappresentanza e difesa in giudizio, con esclusione di quello in Cassazione.

L'Inps ha, altresì, previsto - oltre alla pratica forense presso le avvocature centrale e territoriali dell'Istituto, attraverso selezioni di candidati effettuate una o più volte l'anno¹⁷⁴ - il ricorso a professionisti esterni per le attività procuratorie di domiciliazione e di sostituzione in udienza degli avvocati interni. La misura, avviata nel 2009, è stata riproposta per il triennio 2014-2016 con particolare riferimento alle sedi critiche e, successivamente, per il 2018-2020, con uno stanziamento annuo di 2 mln e per 1.075 unità.

A conclusione della descrizione dell'andamento generale del contenzioso, rileva anche l'indice dell'efficacia dell'azione legale, dato dal rapporto tra le sentenze favorevoli e le sfavorevoli all'Istituto sul totale delle definizioni con sentenza di merito. Dopo l'inversione positiva del 2009, detto indice si è attestato su valori prossimi al 60 per cento di pronunce favorevoli.

¹⁷² Il trend in calo in materia previdenziale è anche effetto di iniziative straordinarie assunte a suo tempo in via amministrativa nelle sedi critiche e dell'intervento normativo che ha disposto l'estinzione di diritto dei processi di primo grado pendenti al 31 dicembre 2010, di valore compreso nei 500 euro (art. 38, c. 1, lett. a), d.l. 6 luglio 2011, n. 98).

¹⁷³ Il contenzioso sull'invalidità civile è conseguenza del subentro dell'Inps al Ministero dell'economia nelle controversie instaurate dal 1° aprile 2007, quando all'Istituto è stata attribuita piena legittimazione passiva in materia.

¹⁷⁴ Le ultime procedure sono state avviate con comunicato stampa del 12 novembre 2019 e del 10 novembre 2020.

A questo proposito, la tabella n. 64 mostra la specifica dei “Giudizi definiti” della tabella precedente (129.542 sul 2019), illustrando la suddivisione della definizione dei procedimenti nel periodo 2015-2019 in sentenze favorevoli all’Istituto o alla parte avversa e “Altro”, indicando, con quest’ultima voce, il consistente apporto sulla chiusura dei procedimenti e sulla giacenza, delle definizioni d’ufficio (tendenzialmente in senso favorevole alla parte ricorrente) e delle pratiche acquisite erroneamente e/o trasferite, sommato alla cessata materia del contendere e alle estinzioni di diritto ex art. 38, c.1, lett. a), d.l. 6 luglio 2011 n. 98.

Tabella 64 - Andamento sentenze favorevoli e sfavorevoli all’Istituto 2015-2019

	Sentenze favorevoli Inps	Var. % da anno precedente	Sentenze favorevoli parte avversa	Var. % da anno precedente	Altro	Var. % da anno precedente	% indice di efficacia
2015	75.388	-40,1	44.599	-24,6	75.782	-25,7	62,8
2016	64.004	-15,1	40.140	-10,0	20.100	-73,5	61,5
2017	56.232	-12,1	40.959	2,0	21.938	9,1	57,9
2018	52.355	-6,9	36.497	-10,9	22.313	1,7	58,9
2019	57.270	9,4	38.445	5,3	33.827	51,6	59,8

Fonte: Elaborazione da verifiche trimestrali 31 dicembre 2015-2019.

9.2 Considerando specificatamente l’anno 2019, la tabella 63 registra la diminuzione della giacenza (-8,4 per cento), a fronte della lieve flessione del numero dei procedimenti giurisdizionali avviati (-0,2 per cento) e dell’incremento dei giudizi definiti (16,5 per cento). L’andamento dei procedimenti avviati nei principali aggregati della materia previdenziale è influenzato sia dalla riduzione riguardante le prestazioni pensionistiche (-7,9 per cento), gli indebiti (-3,3 per cento), i fondi speciali (-6 per cento) e le opposizioni (-9,7 per cento), sia dall’aumento significativo dei giudizi pervenuti nel contenzioso contributivo (2,5 per cento), con prevalenza delle opposizioni a estratto di ruolo dei crediti in esattoria, nella previdenza agricola (21,9 per cento) a seguito dell’annullamento di posizioni assicurative per disconoscimento dei rapporti di lavoro e nelle prestazioni a sostegno del reddito (3,4 per cento). La definizione dei giudizi risente dell’incremento complessivo delle sentenze (7,7 per cento), oltre che della straordinaria crescita della componente “Altro” (51,6 per cento), esaminati nella tabella 64.

Sotto il profilo dell'efficacia dell'azione legale, la medesima tabella 64 illustra come gli esiti favorevoli all'Istituto in rapporto alle sentenze pronunciate segnino una ripresa di 0,9 punti percentuali, attestandosi sul 59,8 per cento, registrando la peggior *performance* nella materia dei fondi speciali (46 per cento).

Nel 2019 la sussidiarietà è stata rivolta alle sei regioni critiche, che hanno registrato un contenzioso pendente pari all'87,3 per cento dell'intero carico nazionale. In particolare, mentre il contenzioso è diminuito in Campania (-9,9 per cento) e in specifico a Napoli (-10,9 per cento), rimanendo comunque, rispettivamente, il 25,7 per cento e il 14,2 per cento del dato nazionale, Puglia (-7 per cento) Sicilia (-6,4 per cento), Calabria (-11,6 per cento) e Basilicata (-13,7 per cento), è aumentato in Lazio (4,2 per cento) e in particolare a Roma (5,1 per cento)¹⁷⁵.

Nell'anno di esercizio esaminato il contenzioso ordinario per invalidità civile è stato gestito per il 78,1 per cento dagli uffici legali e per il 21,9 per cento dai funzionari amministrativi (in primo grado di giudizio, nei procedimenti iniziati da parte avversa all'Istituto).

La tabella n. 65 analizza i procedimenti per invalidità civile di primo e secondo grado di giudizio.

Tabella 65 - Procedimenti giurisdizionali invalidità civile nel 2019

	Giacenza all'1.1.2019	Giudizi avviati	Giudizi definiti con sentenza	Altro	Giacenza al 31.12.2019
Area legale	37.194	20.715	21.970	3.685	32.254
Area amministrativa	9.539	4.162	1.592	3.082	9.027
Totale	46.733	24.877	23.562	6.767	41.281
Var. % 2019/2018	0,2	-2,2	19,7	67	-11,7

Fonte: Elaborazione da verifica trimestrale al 31 dicembre 2019

La giacenza presenta un'apprezzabile diminuzione (-11,7 per cento) a fronte del decremento dei giudizi avviati (-2,2 per cento) e dell'aumento dei procedimenti definiti (complessivamente 19,7 per cento).

Si evidenzia altresì che la percentuale degli esiti favorevoli all'Istituto in rapporto alle cause definite con sentenza è pari al 70,2 per cento.

¹⁷⁵ I dati specifici forniti non tengono conto del carico relativo all'invalidità civile trattato dall'area amministrativa.

L'avvio del contenzioso di merito è segnato dal deposito del ricorso giudiziario nel termine di trenta giorni dalla formulazione della dichiarazione di dissenso avverso le conclusioni del consulente tecnico d'ufficio (Ctu) in sede di Atpo.

In particolare, i funzionari amministrativi hanno curato il 90,2 per cento degli Atpo per l'invalidità civile, loro attribuiti per materia, mentre l'avvocatura ne ha trattato il 9,8 per cento, per l'invalidità pensionabile.

La tabella 66 illustra i volumi dei procedimenti di Atpo nel 2019.

Tabella 66 - Procedimenti Atpo nel 2019

	Giacenza all'1.1.2019	Istanze	Omologazioni Ctu	Altro	Dichiarazioni di dissenso	Giacenza al 31.12.2019
Invalidità civile (Area amministrativa)	190.368	166.671	132.234	9.722	18.591	196.492
Invalidità pensionabile (Uffici legali)	20.748	15.459	11.597	1.202	2.542	20.866
Totale	211.116	182.130	143.831	10.924	21.133	217.358
Var.% 2019/2018	1,6	5,3	-0,6	2,8	2,0	6,2

Fonte: Elaborazione da verifica trimestrale al 31 dicembre 2019

All'aumento delle nuove istanze (5,3 per cento) corrispondono gli incrementi delle dichiarazioni di dissenso (2 per cento) e soprattutto della giacenza (6,2 per cento) a fronte della riduzione delle definizioni con decreto di omologazione del requisito sanitario secondo le conclusioni del CtU in mancanza di contestazioni (-0,6 per cento), che registrano una percentuale di decisioni favorevoli all'Istituto pari al 66,6 per cento nell'invalidità civile e del 50,8 per cento nell'invalidità pensionabile.

Sul tema delle esecuzioni passive, prosegue la diminuzione dei precetti (-6,8 per cento) e dei pignoramenti (-13,4 per cento) pervenuti nel 2019, per effetto degli interventi organizzativi che hanno inciso sui tempi e sulle modalità di esecuzione dei provvedimenti giudiziari.

Pur se statisticamente in decrescita il fenomeno delle procedure esecutive passive persiste nelle inefficienze della gestione dei pignoramenti, sia presso terzi quando l'Istituto è terzo tenuto a rendere la dichiarazione sia in quelli in cui è debitore pignorato.

Al di là del problematico raccordo tra avvocatura e uffici, nel 2019 la Sezione esecuzioni mobiliari del Tribunale di Roma, prevenendo un'azione di responsabilità amministrativa, ha avviato una interlocuzione, tra gli altri con Inps attraverso il Coordinamento generale legale, finalizzata alla individuazione di metodologie di difesa da situazioni di abuso del diritto da parte dei creditori procedenti.

Nella tabella n. 67 è riportato il dato delle procedure di ingiunzione ed esecutive della Direzione di coordinamento metropolitano di Roma¹⁷⁶.

Tabella 67 - Procedure di ingiunzione ed esecutive Dcm Roma 2015-2019

	Decreti ingiuntivi	Precetti	Pignoramenti presso terzi
2015	211	1.529	1.135
2016	262	1.863	1.395
2017	247	1.315	887
2018	308	932	627
2019	329	874	635

Fonte: Coordinamento generale legale Inps

Solo nel 2020 - e sull'urgenza dettata dall'emergenza epidemiologica in corso - è stata risolta l'annosa questione relativa alla impossibilità per l'Inps di ottemperare all'obbligo di iscrizione nel registro PP.AA. di cui al d.l. n. 179 del 2012 - fonte di disagio per i ricorrenti, ma anche di problemi operativi per il settore legale - sul presupposto che le regole di popolamento di tale registro imporrebbero la iscrizione dell'unico indirizzo Pec collegato al solo codice fiscale/partita Iva intestato, ed in contrasto con le speciali regole processuali vigenti in materia previdenziale e assistenziale, secondo cui le notificazioni degli atti giudiziari all'Istituto devono essere effettuate presso la struttura territoriale di riferimento, circostanza che avrebbe richiesto tanti indirizzi Pec per ognuna di esse.

L'art. 28, d.l. 16 luglio 2020, n. 76, nel modificare il d.l. citato, prevede, infatti, la possibilità per le amministrazioni pubbliche di comunicare altresì gli indirizzi Pec delle proprie articolazioni, anche territoriali; nel caso di mancata comunicazione è comunque valida la notificazione al domicilio di cui all'indice dei domicili digitali della pubblica amministrazione (Ipa) e, ove risultino più domicili, presso l'indirizzo Pec primario indicato.

¹⁷⁶ Il dato è riferito a tutti gli atti pervenuti alla Dcm Roma - Tribunali di Roma, Tivoli, Civitavecchia e Velletri.

L'Istituto ha quindi provveduto a istituire gli indirizzi Pec delle filiali metropolitane, delle direzioni provinciali e delle agenzie territoriali legittimate a ricevere la notifica degli atti giudiziari e a comunicarli al Ministero della giustizia per l'adeguamento del registro PP.AA., presidiando, nelle more dell'implementazione dello stesso, gli indirizzi Ipa¹⁷⁷.

9.3 Anche nel 2019 è proseguito il ricorso ad avvocati esterni per incarichi di domiciliazione e sostituzione in udienza per il triennio 2018-2020, con un impegno di 1.646.132 euro.

Continua poi l'esternalizzazione della rappresentanza e difesa in giudizio dell'Istituto attivata - a detta dell'Istituto - sul presupposto di un potenziale o attuale conflitto di interessi per tutti i professionisti dell'avvocatura interna e, comunque, giustificata dalla necessità di assicurare una completa indipendenza di giudizio da parte del patrocinante che difende l'Inps.

Eccettuati gli affidamenti relativi a 170 posizioni (dei quali segue la trattazione), nel 2019 sono stati conferiti undici incarichi, nove dei quali per un ammontare complessivo di 54.000 euro¹⁷⁸ a un professionista che ha ricevuto ulteriori sette incarichi nel 2020, individuato fra gli iscritti alla "Sezione professionisti legali" dell'Albo fornitori, sulla base dei criteri del Regolamento per il conferimento degli incarichi legali esterni del 2011 - ma non del principio di rotazione - con la motivazione dell'esperienza professionale, dei precedenti affidamenti in analoghi giudizi, dell'economicità del preventivo e, soprattutto, del pregio dell'attività svolta. In proposito, è stato rilevato "il valore che deriverebbe da opzioni più ampie di scelta, in termini di efficienza e di approccio a problematiche di particolare complessità" e in seguito è stata ripetutamente ribadita la necessità di assicurare un'adeguata rotazione negli incarichi di difesa e rappresentanza a legali esterni¹⁷⁹. Sotto differente profilo, ha destato perplessità il caso, considerato "di evidente carattere straordinario ed eccezionale", di affidamento al medesimo avvocato, congiuntamente all'avvocatura interna, in ordine alla sussistenza di idonea motivazione all'esternalizzazione, sotto il duplice profilo della inesistenza di una qualificata professionalità all'interno dell'Istituto e della tassatività delle situazioni di incompatibilità che

¹⁷⁷ Messaggio Hermes n. 3075 del 7 agosto 2020.

¹⁷⁸ Oltre ad accessori di legge e a spese generali.

¹⁷⁹ Verbale della riunione preliminare per l'adozione delle determinazioni più rilevanti, seduta del 22 maggio 2019 e verbali del Collegio dei sindaci, in particolare, nn. 9, 13, 34 e 37 del 2020.

In occasione del rinnovato affidamento ad avvocato esterno della difesa dell'Istituto avanti alla Corte di cassazione (per giudizio incardinato in primo grado nel 2018), è stata asseverata la carenza di motivazione in relazione ai profili di legittimità che giustificerebbero il ricorso e l'esigenza di valutare l'utilizzo dell'autotutela ad evitare ulteriori contenziosi ed eventuali risarcimenti del danno a carico dell'Istituto (nota prot. n. 764 del 15 settembre 2020 e Verbale del Collegio dei sindaci n. 38 del 12 novembre 2020).

richiedono l'astensione degli avvocati interni. In generale, se il ricorso a legali esterni è consentito alle condizioni del Regolamento, va segnalato, per un verso, che per l'Inps la scelta del difensore di fiducia come espressione del diritto costituzionale alla difesa è normativamente assolta dallo *jus postulandi* riservato all'avvocatura, e che, per altro verso, le disposizioni del menzionato Regolamento devono raccordarsi con quelle più restrittive e cogenti espresse dalle successive Linee guida n. 12, adottate mediante delibera del Consiglio Anac n. 907 del 24 ottobre 2018¹⁸⁰.

Sulla rilevanza economica degli affidamenti esterni di difesa legale conferiti dall'Istituto incide, in particolare, il contenzioso relativo all'erogazione di somme a titolo di trattamento di fine servizio (tfs) al personale in quiescenza delle aree dei professionisti e dei medici. In tale ambito, spicca l'affidamento, successivamente ad una formale selezione nazionale poi annullata, disgiuntamente conferito a quattro avvocati del foro di Roma (nonostante una selezione nazionale, che non ha avuto seguito) afferente a 170 posizioni interessate alla rideterminazione del trattamento, per un valore di contenzioso non definito¹⁸¹. L'incarico segue, tra l'altro, una nota del direttore generale che sottolinea l'esigenza di limitare il ricorso agli incarichi per il recupero dei crediti, anche in considerazione dell'avvenuta interruzione dei termini prescrizionali per tutte le posizioni, dal momento che non è stato ancora definito il verbale di chiusura dei lavori della Conferenza di servizi appositamente indetta presso il Dipartimento della Funzione pubblica per la formulazione di un parere orientativo al riguardo¹⁸².

9.4 Considerato che l'azione giudiziaria è normalmente esperita entro pochi mesi dalla presentazione del ricorso amministrativo non definito o non definito positivamente per il ricorrente, è rilevante considerare anche l'andamento del contenzioso amministrativo.

¹⁸⁰ Per le ragioni sinteticamente richiamate, è stato segnalato il danno erariale alla competente Procura regionale della Corte dei conti (nota prot. n. 842 del 5 ottobre 2020).

¹⁸¹ Determinazione n. 95 del 2 agosto 2019, integrata da determinazione presidenziale n. 5 del 13 giugno 2020, ratificata da deliberazione c.d.a. n. 26 del 17 giugno 2020. Per la medesima fattispecie l'Inail ha bandito in data 20 gennaio 2020 una selezione comparativa-ricerca di cinque avvocati del foro di Roma per rappresentanza e difesa con scadenza alla data del 18 febbraio 2020.

In relazione a un recente affidamento, ulteriore rispetto a quelli in trattazione, ad un avvocato che ha già ricevuto diversi incarichi, il Collegio dei sindaci ha ribadito il proprio orientamento sulla necessità di assicurare una adeguata rotazione dei professionisti esterni (Verbale n. 34 del 13 ottobre 2020).

¹⁸² Nota del direttore generale del 13 maggio 2019. In merito all'oggetto di tale contenzioso, il Collegio dei sindaci auspica direttive univoche e, ancora, un dirimente intervento normativo, che eviti le incertezze interpretative sulle modalità di calcolo del tfs (Verbale n. 21 del 6 giugno 2019). Il Collegio ha, altresì, invitato l'Istituto a valutare l'esperimento della procedura seguita con Anac, nell'ambito del Protocollo di vigilanza collaborativa rinnovato con determinazione presidenziale n. 159 del 25 ottobre 2017 (Verbale n. 32 del 12 settembre 2019).

Su punto, tuttavia, va rimarcata, per un verso, una tendenza generalizzata dei comitati ad emettere decisioni non sempre formulate secondo diritto o adeguatamente istruite in fatto o, ancora, fondate sulle argomentazioni di parte dell'Istituto e, per altro verso, soprattutto con riguardo a tale ultimo fenomeno, il frequente discostamento dagli arresti della giurisprudenza di legittimità.

In materia, il Civ ha impegnato gli organi di gestione a elaborare un nuovo regolamento¹⁸³.

La tabella n. 68 tiene distinta la competenza, spesso afferente alla materia contributiva, dei Comitati centrali di gestione dei Fondi Inps, dei Comitati di vigilanza di gestione pubblica, del Fondo di integrazione salariale e dei Comitati regionali, da quella in via definitiva dei Comitati provinciali Inps sulle prestazioni previdenziali. Questi ultimi trattano, dunque, il numero maggiore di ricorsi (in particolare, le Commissioni speciali lavoratori dipendenti, in materia di pensioni e prestazioni a sostegno del reddito).

Tabella 68 - Andamento contenzioso amministrativo nel 2019

Ricorsi	Giacenza 01.01.2019	Pervenuti	Definizione		Totale definiti	Esito deliberati			Giacenza 31.12.2019**
			Amm.	Deliberati		Respinti	Accolti *	Altro	
Comitati centrali	68.171	27.640	27.075	5.551	32.626	5.391	66	94	63.185
Comitati periferici	183.067	112.518	64.643	54.656	119.299	52.829	1.382	445	170.494
Totale	251.238	140.158	91.718	60.207	151.925	58.220	1.448	539	233.679

Fonte: Elaborazione da DicaWeb e IncasWeb

* I ricorsi accolti comprendono gli accolti parzialmente.

** La giacenza comprende i 5.792 ricorsi periferici rinviati alla procedura Riol.

Sebbene la giacenza risulti elevata, tuttavia, la quantità dei ricorsi definiti è maggiore di quella dei pervenuti.

L'83 per cento dei ricorsi incardinati innanzi ai Comitati centrali è stato definito in via amministrativa per motivi non attinenti al merito (irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità, ecc.) oppure in autotutela se fondati, senza essere sottoposto all'esame dei Comitati. La quasi totalità delle deliberazioni dichiara il rigetto (97,1 per cento).

¹⁸³ Civ, deliberazione n. 28 del 21 novembre 2019. Il Civ, tra l'altro, oltre a sollecitare una ripresa delle relazioni col legislatore per chiarire aspetti quali la natura giudica dei Comitati, impegna gli organi a ripristinare la consuetudine di sottoporre annualmente la valutazione sulla utilità dei Comitati stessi.

Il 54,2 per cento del contenzioso presso i Comitati provinciali è stato definito in via amministrativa e le reiezioni ammontano al 96,7 per cento dei ricorsi deliberati.

Oltre alla normalizzazione dei flussi operativi (dalla presa in carico del ricorso nelle procedure di gestione alla sua completa e tempestiva istruttoria), il deflazionamento del contenzioso amministrativo è affidato all'autotutela (ricorrendone i presupposti) e alla definizione provvisoria dei ricorsi pendenti al 31 dicembre 2012, basata sulla presunzione del venir meno dell'interesse alla decisione del ricorrente e senza precludere la riapertura dell'istruzione dietro istanza di prelievo dell'interessato.

L'effetto indiretto atteso da tale gestione contenziosa è di ridurre, nel medio periodo, i volumi delle controversie ordinarie, della soccombenza in giudizio e delle conseguenti spese legali.

10. I RISULTATI DELLE SINGOLE GESTIONI

10.1 Premessa

Nel corso del 2019 la istituzione di ulteriori fondi di solidarietà ha comportato l'apporto di nuove fonti di finanziamento - senza l'aggravio di interessi passivi - anche per le gestioni deficitarie dell'Istituto, tramite il ricorso ad un sistema di prestiti infruttiferi tra gestioni e fondi. Al riguardo, nelle precedenti relazioni era stata rilevata l'esigenza di un intervento normativo che valesse a disciplinare un assetto che non trovava adeguata regolamentazione nella disciplina vigente e che presentava profili di criticità.

Su questo aspetto è intervenuta la legge di Bilancio per il 2018 la quale, all'art. 1, c. 185, ha disposto che per tutte le gestioni amministrare 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 del 2000. Ne è derivato che gli interessi attivi sul conto corrente con l'Inps per anticipazione alle gestioni deficitarie risultano, dall'esercizio in esame, pari a zero, anche se il riconoscimento di interessi reciproci attivi e passivi comporta comunque la neutralizzazione dell'impatto economico sul bilancio generale dell'Istituto.

Alla stessa stregua risulta pari a zero l'assegnazione al fondo di accantonamento - relativo ai Fondi di solidarietà di cui agli artt. 26 e ss. del d.lgs. n. 148 del 2015 - degli interessi attivi sul conto corrente per anticipazioni effettuate nei confronti delle gestioni deficitarie. In precedenza, e in carenza di regolamentazione primaria, non era 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 tali conseguenze negative sul bilancio era 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 era tradotta nella impossibilità dell'utilizzo delle somme riconosciute a titolo di prestito fruttifero per la copertura delle prestazioni erogate dal fondo.

Si ribadisce che sussiste ancora un disallineamento, tra la modifica apportata dalla legge di bilancio per il 2018 e le norme secondarie, dovuto al mancato adeguamento del regolamento di amministrazione e contabilità dell'Istituto, risalente all'anno 2005. In particolare, l'art. 52 del

Rac ancora stabilisce 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.

Nel corso del 2019 si è convenuto di modificare e integrare la disciplina di istituzione del “Fondo territoriale intersettoriale della Provincia autonoma di Trento”¹⁸⁴, con d.m. 9 agosto 2019 è stato istituito il “Fondo bilaterale di solidarietà per il sostegno del reddito del personale del settore dei servizi ambientali” e con d.m. 27 dicembre 2019, n. 104125¹⁸⁵ è stato istituito il “Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali”. Inoltre, è stato modificato il regolamento del “Fondo bilaterale di solidarietà per il sostegno al reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico”¹⁸⁶.

Nell’esercizio in esame, le risultanze economiche complessive delle gestioni amministrate dall’Inps - anche in ragione di un apporto dello Stato pari 114,270 md del 2019 - registrano un disavanzo di -7.283 md, in miglioramento rispetto al 2018 pari a 0,556 md. Nonostante la contrazione del risultato economico, il valore del patrimonio netto si attesta ad oltre 39 md per effetto del ripiano operato tramite le anticipazioni di bilancio di cui all’art. 1, commi 178 e 179, della l. n. 205 del 2017.

Quanto ai saldi economici, gli aggregati più significativi dei fondi e delle gestioni amministrate evidenziano un aumento delle entrate contributive (5,045 md), inferiore rispetto all’incremento delle uscite per prestazioni istituzionali (12,682 md), con ulteriori aggravii sugli equilibri economici della quasi totalità delle gestioni.

I due maggiori fondi, Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld) ed ex Inpdap, incidono, sul risultato economico generale, rispettivamente, per 3,267 md e per -12.498 md. Al contempo si consolida l’apporto positivo al contenimento del disavanzo della gestione separata (parasubordinati) pari a 7,226 md, in confronto ai 6,908 md del 2018.

L’analisi aggregata per comparto continua ad evidenziare il favorevole andamento della Gestione delle prestazioni temporanee (Gpt), sia sotto l’aspetto patrimoniale che economico, quest’ultimo in aumento del 12,63 per cento (in valori assoluti da 4,957 md del 2018 a 5,583 md). Il patrimonio netto della Gpt raggiunge, infatti, a fine esercizio i 204,451 md, valore sufficiente a compensare, nonostante il ripiano, il forte disavanzo del Fpld, comprensivo delle gestioni con contabilità separata (-100.100 md).

¹⁸⁴ Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 9 agosto 2019.

¹⁸⁵ Pubblicato in Gazzetta Ufficiale 2 marzo 2020, n. 53.

¹⁸⁶ Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 5 febbraio 2019, n. 102661.

Il Fpld evidenzia un disavanzo patrimoniale pari a 15,665 md, pur al netto dei risultati dei Fondi trasporti, elettrici, telefonici ed Inpdai (con un patrimonio negativo complessivo di - 79.170 md), ormai strutturalmente in squilibrio per mancanza di fonti di finanziamento.

Nel comparto del lavoro autonomo emerge il ruolo riequilibratore della Gestione Separata dei parasubordinati che, con un risultato economico di 7,226 md, bilancia parzialmente i disavanzi dei coltivatori diretti (2,724 md), degli artigiani (5,461 md) e dei commercianti (2,784md).

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 12,498 md, con il risultato peggiore dal 2012, anno dell'incorporazione nell'Istituto.

In tale contesto si rileva come le stesse risultanze patrimoniali generali beneficino, in continuità con i precedenti esercizi, dei risultati delle gestioni dei parasubordinati e delle prestazioni temporanee, i cui valori non sono sufficienti ad evitare il deterioramento di un patrimonio netto tornato positivo solo per effetto dell'intervento di ripiano reso necessario dalla reiterazione 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 riguardo alle voci di maggior rilievo, è da considerare come nel 2019 i crediti della gestione parasubordinati verso altre gestioni si incrementino di 7,333 md e quelli della Gpt di 12,918 md. Per contro, aumentano i debiti di uguale natura della gestione autonoma artigiani per 4,985 md e soprattutto quelli netti dell'Inpdap per 8,851 md (13,548 md nel 2018).

In proposito va evidenziato, in linea generale, come la provvista fornita dalla Gpt al Fpld non comporti effetti economici in quanto infruttifera, in parallelo a quanto previsto per le gestioni amministrative derivanti dall'incorporazione dell'Inpdap¹⁸⁷.

Nell'esposizione del quadro generale registrano squilibri ormai strutturali il Fondo dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere, il Fondo clero che presenta una situazione di pareggio che consegue alla registrazione tra le componenti positive del conto economico, a titolo di "trasferimento da parte di altri enti", dell'importo necessario alla copertura del disavanzo di esercizio, mentre per altri fondi i relativi oneri sono quasi esclusivamente a carico

¹⁸⁷ Art. 21, l. n. 88 del 1989 e art. 69, c. 15, l. 23 dicembre 2000, n. 388.

del bilancio dello Stato. Tra questi ultimi, rilevano i fondi dei trattamenti pensionistici integrativi a favore degli enti disciolti, del personale degli enti portuali di Genova e Trieste, dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato; fondo, quest'ultimo, che nel 2019 a fronte di 4,880 md di costi per prestazioni riceve 4,362 md di trasferimenti statali.

A riscontro di quanto innanzi detto, la tabella 69 espone i risultati economici e patrimoniali delle gestioni amministrare dall'Inps nel triennio 2017-2019.

Tabella 69 - Risultati economico-patrimoniali delle singole gestioni

(dati in milioni)

GESTIONI	Risultato economico di esercizio			Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Comparto dei lavoratori dipendenti:	6.641	8.366	8.850	58.380	95.502	104.351
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi trasporti, elettrici, telefonici e INPDAI)	2.743	3.409	3.267	-135.531	-103.367	-100.100
Gestione prestazioni temporanee GPT	4.098	4.957	5.583	193.912	198.869	204.451
Comparto dei lavoratori autonomi:	-4.876	-6.442	-3.743	-48.155	-44.348	-48.091
Gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni	-3.078	-2.892	-2.724	-90.205	-87.137	-89.862
Gestione dei contributi e delle prestazioni degli artigiani	-5.532	-6.502	-5.461	-66.891	-69.410	-74.871
Gestione dei contributi e delle prestazioni commercianti	-2.045	-3.956	-2.784	-7.848	-11.497	-14.281
Parasubordinati	5.779	6.908	7.226	116.789	123.596	130.923
Gestioni pensionistiche esclusive dell'AGO	-9.250	-10.095	-12.498	-22.181	- 9.746	-22.245
Gestione speciale di previdenza dell'amministrazione pubblica (Inpdap)	-9.260	-10.095	-12.498	-22.181	-9.746	-22.245
Fondi di previdenza sostitutivi dell'AGO	-246	- 292	-502	4.295	4.045	3.544
Fondo previdenza imposte di consumo	0	0	0	0	0	0
Fondo previdenza personale di volo	-162	-148	-149	-911	-1.017	-1.166
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	267	266	304	4.826	5.092	5.396
Fondo speciale per il personale delle Poste italiane spa	-350	-410	-657	360	-44	-700
Fondi e Gestioni speciali integrativi dell'AGO	19	25	24	473	540	564
Gestione speciale minatori	-10	-9	-9	-614	-581	-590
Fondo previdenza gasisti	-2	-10	-10	127	117	107
Fondo previdenza esattoriali	31	44	43	960	1.004	1.047

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	537	599	586	242	1.009	1.597
Fondo previdenza clero	-51	-49	-44	-2.325	-2.216	-2.260
Fondo previdenza iscrizioni collettive	0	0	0	13	13	13
Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari	-1	0	0	-143	-133	-134
Fondo solidarietà del personale del credito	-3	1	37	93	94	132
Fondo solidarietà del personale del credito cooperativo	4	4	4	60	64	68
Fondo solidarietà sostegno del reddito pers. Monopoli di Stato	0	0	0	0	0	0
Fondo per la copertura assicurativa dei periodi non coperti da contribuzione	14	14	14	349	363	376
Fondo di solidarietà del personale addetto al servizio di riscossione dei tributi erariali	-25	-21	0	32	11	11
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aereoportuale	129	140	80	747	887	967
Fondo solidarietà del personale del gruppo Poste italiane	21	18	-6	104	123	116
Fondo di solidarietà personale dip. da imprese ass.	7	6	7	32	38	44
Fondo di integrazione salariale	407	448	459	1.217	1.666	2.125
Fondo per le politiche attive per il personale delle società del gruppo FF.SS.	5	6	2	14	19	21
Fondo di solidarietà per il personale delle aziende del trasporto pubblico	18	18	17	46	62	79
Fondo solidarietà del settore marittimo Solimare	3	3	3	12	15	18
Fondo solidarietà bilaterale ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani	-	0	0	-	0	1
Fondo di solidarietà del Trentino	-	5	5	-	13	18
Fondo di solidarietà bilaterale della Provincia Autonoma di Bolzano Alto Adige	-	6	6	-	10	16
Altri Fondi, Gestioni minori	8	2	2	-9	-20	-14
Totale gestioni previdenziali	-6.984	-7.839	-7.283	-6.946	47.002	39.720
Gestione provvisoria ex SCAU	0	0	0	40	40	39
Fondo di riserva per spese impreviste	0	0	0	0	0	0
G.I.A.S. e Gestione erog. prestazioni invalidi civili	0	0	0	0	0	0
Totale complessivo	-6.984	-7.839	-7.283	-6.908	47.042	39.759

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Relazione Collegio dei sindaci rendiconto 2019

10.2 Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld)

Il 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.

Tabella 70 - Risultati economici contabilità separate Fpld

(dati in milioni)

Fondo	2015	2016	2017	2018	2019
Trasporti	-1.064	-1.030	-1.000	-901	-935
Elettrici	-1.921	-1.945	-2.085	-2.157	-2.202
Telefonici	-1.313	-1.274	-1.353	-1.325	-1.354
Inpdai	-3.921	-4.339	-4.068	-4.158	-4.258
Totale	-8.218	-8.586	-8.506	-8.541	-8.749

Fonte: Inps - Rendiconto 2019

L'ultimo quinquennio è contraddistinto da una stabilizzazione dei disavanzi economici complessivi per oltre 8 md - con oscillazioni contenute in circa 0,5 md - e da un *trend* particolarmente negativo per l'Inpdai, le cui perdite di esercizio raggiungono dal 2016 oltre 4 md. Tali risultanze negative trovano ulteriore conferma nel rapporto pensioni/iscritti, che supera l'indice del 4 per gli elettrici e si attesta intorno al 5 per cento 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 2019 con un avanzo di esercizio di 12,016 md (11,949 md nel 2018).

In conseguenza di quanto appena detto, il Fpld, al lordo delle quattro contabilità speciali, mostra a fine esercizio un utile di 3,267 md (3,408 md nel 2018), che, unito al ripiano delle anticipazioni per 28,755 md, migliora il saldo patrimoniale che comunque rimane negativo (-100,100 md).

Questo risultato economico risente dell'andamento positivo dei ricavi delle entrate contributive, che fanno registrare un incremento di 3,249 md (da 109,613 md del 2018 a 112,862 md) derivante dall'imputazione a tale componente dei contributi dello Stato a copertura degli oneri derivanti da agevolazioni sul versamento dei contributi previdenziali che, come le altre forme di decontribuzione, comportano un trasferimento da parte dello Stato a copertura degli oneri.

Dal lato finanziario emerge, invece, l'incidenza della riscossione di quota parte delle partite creditorie - anche di sola sorte contributiva - derivante dai piani di rientro previsti nell'ambito delle misure di "Pace fiscale".

Dal punto di vista patrimoniale si registra un debito del Fpld verso la Gpt per prestiti a titolo non oneroso, ex art. 21 della l. n. 88 del 1989, in diminuzione di 7,121 md (dai 129,424 md del 2018 a 122,303 md). Per contro l'esposizione debitoria verso lo Stato per anticipazioni alla gestione a copertura del fabbisogno aumenta di 1,887 md e passa dai 2,045 md del 2018 a 3,932 md¹⁸⁸. Tra le poste dell'attivo, gli unici aggregati rilevanti sono le immobilizzazioni materiali per 0,877 md e i crediti contributivi per 12,112 md, iscritti al lordo di un Fondo svalutazione che raggiunge i 43,884 md.

La gestione caratteristica rileva un margine contributi propri/prestazioni che continua a migliorare (-13,015 md nel 2015, -8,307 nel 2016, -6,349 nel 2017, -4,839 nel 2018 e 5,118 md nel 2019). Se, infatti, il fondo in senso stretto chiude il 2019 con un saldo positivo di 12,016 md, i fondi con contabilità separata espongono un disavanzo di 8,749 md. E', comunque, da considerare come i saldi esposti non tengano conto né, come già detto, dei trasferimenti della Gias a copertura di periodi assicurativi (per un importo nel 2019 di 7,982 md), né dei trasferimenti della Gpt a copertura dei periodi di disoccupazione e integrazione salariale (per un importo di 4,122 md nel 2019).

Il rapporto tra numero delle pensioni e numero degli iscritti è pari a 0,57 per il primo fondo, mentre per i fondi ad evidenza separata è pari o superiore all'unità con i seguenti indici: Trasporti 1, Telefonici 1,67, Elettrici 4,03, Inpdai 4,96.

La gestione del Fpld continua a far registrare un aumento del numero medio degli iscritti (dai 13.905.810 ai 14.196.710), la diminuzione del numero delle pensioni (da 8.501.454 a 8.391.860) e un incremento, in controtendenza rispetto al *trend* delle pensioni, nell'importo delle prestazioni istituzionali (da 114,452 md del 2018 a 115,806 md) sempre integrate da una quota assistenziale a carico dello Stato (da 26,571 md a 29,766 md).

Per quanto attiene alle spese di amministrazione, sembra, infine, consolidarsi l'andamento in diminuzione registrato con oneri che passano da 1,089 md del 2018 a md 1,070 del 2019.

¹⁸⁸ È da considerare che le anticipazioni a copertura del fabbisogno interessino i fondi trasporti, elettrici, telefonici e Inpdap. È inoltre, da sottolineare come il debito del 2018 è di 2,045, trovi ragione sia nelle anticipazioni dal bilancio dello Stato, sia nell'utilizzo della liquidità dell'Istituto.

E', infine, da evidenziare che afferiscono al comparto nel lavoro dipendente spese per prestazioni istituzionali per un importo di 29,766 md, direttamente a carico della Gias ed esposte nel bilancio di questa ultima gestione.

10.3 Gestione delle prestazioni temporanee (Gpt)

Nel comparto del lavoro dipendente è compresa la Gpt, che consolida il *trend* di crescita economico, con un risultato di 5,583 md a fronte dei 4,957 del 2018. L'incremento di 0,626 md è riconducibile a maggiori contributi propri per 1,080 md che compensano l'aumento delle spese per accantonamenti al Fondo svalutazioni crediti contributivi per 277 mln, i valori di copertura assicurativa per 134 mln e la diminuzione dei trasferimenti attivi dalla Gias per 59 mln.

Nel loro valore assoluto i trasferimenti della Gpt al Fpld sono, come già detto, di 4,122 md di cui 3,435 md correlati al godimento della Naspi da parte di lavoratori non agricoli.

Il complesso delle entrate contributive è di 23,545 md mentre le prestazioni istituzionali raggiungono i 15,578 md. Con riferimento alle spese di amministrazione il valore iscritto si attesta su 0,483 md, confermando il valore del biennio precedente, con un'incidenza sui costi di gestione per circa il 2,4 per cento.

La gestione è contraddistinta da un netto patrimoniale di 204,451 md e, dal lato dell'attivo, da crediti infruttiferi verso il Fpld per 122,303 md, concessi in applicazione della solidarietà di comparto e da crediti verso le altre gestioni deficitarie pari a 80,381 md.

10.4 Gestione separata di cui all'art. 2, c. 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335

La gestione separata "parasubordinati" realizza - come negli anni precedenti - un risultato d'esercizio positivo passando dai 6,908 md del 2018 a 7,226 md, quale conseguenza, tra l'altro, dell'aumento dei contribuenti iscritti che hanno versato alla Gestione (27.000 unità). Il patrimonio netto raggiunge a fine 2019 i 130,922 md e contribuisce in modo determinante a correggere il disavanzo patrimoniale delle altre gestioni del comparto, con un saldo che resta, comunque, negativo. (-48,091 md).

Le contribuzioni proprie accertate si incrementano di 0,406 md, per effetto dell'aumento dell'aliquota al 33 per cento¹⁸⁹, 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 sugli 8,284 md (7,895 nel 2018), mentre le prestazioni si mantengono su valori ben inferiori e pari a 1,248 md (1,080 nel 2018).

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 pari a 128,503 md (121,169md nel 2018). Da questa attività la gestione dal 2018 non realizza più proventi per interessi.

La tabella n. 71 dà conto dell'andamento nel triennio del numero delle pensioni e dei relativi importi medi.

Tabella 71 - Gestione parasubordinati numero e importi prestazioni erogate

Categoria	Anno 2017		Anno 2018		Anno 2019	
	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)
Vecchiaia	372.099	2.541	395.679	2.748	412.682	2.914
Invalidità	2.275	4.763	2.495	4.094	2.546	4.925
Superstiti	45.057	1.081	50.863	1.104	57.206	1.136
Totale	419.431	2.395	449.037	2.574	472.434	2.710

Fonte: Inps - Relazione sulla gestione 2019.

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 relazione 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 0,36.

Il rapporto tra prestazioni e contributi passa dallo 0,14 del 2018 allo 0,15 del 2019. Le spese di amministrazione si mantengono su importi di 33 mln nel 2018 con un'incidenza del 2,17 per cento sul totale costi di produzione.

¹⁸⁹ Circolare Inps 31 gennaio 2018, n. 18 recante le aliquote contributive - sul reddito per l'anno 2018 - della Gestione separata di cui all'art. 2, c. 26, della l. n. 335 del 1995.

E', infine, da rilevare come afferiscono alla gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 131 mln (145 nel 2018) direttamente a carico della Gias, di cui 101 mln per totalizzazione di periodi assicurativi ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2006.

10.5 Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias)

La gestione che mostra contabilmente la quota di prestazioni di natura assistenziale poste a carico del bilancio dello Stato è rappresentata dalla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias).

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, rappresentata quasi esclusivamente dai trasferimenti da parte dello Stato, mostra un ulteriore aumento dell'8,23 per cento (si passa dai 105,880 md del 2018 ai 114,590 md del 2019). L'aggregato "altri ricavi e proventi" rileva l'aumento dei trasferimenti da parte dello Stato che ammontano complessivamente a 114,270 md rispetto ai 105,666 mln del 2018. La componente di ricavo afferente agli sgravi di oneri sociali ed altre agevolazioni diminuisce di 2,062 md (dai 17,821 md del 2018 ai 15,759 md del 2019) in un contesto che vede l'aumento complessivo di trasferimenti dal bilancio dello Stato destinati alla fiscalizzazione degli oneri sociali e pensionistici.

Un'analisi di maggior dettaglio mette in evidenza la destinazione dei trasferimenti: *i*) a interventi pensionistici, per 78,428 md (72,738 md nel 2018), *ii*) al mantenimento del salario, per md 7,106 (7,129 nel 2018), *iii*) a sostegno della famiglia, per 6,012 md (5,835 nel 2018). Importi inferiori coprono le prestazioni economiche connesse a riduzione di oneri previdenziali (0,528 md) e interventi diversi (1,603 md).

Sul fronte dei costi due sono gli aggregati più rilevanti: le prestazioni istituzionali pari a 70,343 md (61,551 nel 2018) e i trasferimenti ad altre gestioni per 35,376 md (34,297 nel 2018).

Nel primo sono comprese le erogazioni pensionistiche pari a 23,900 md (23,407 md nel 2018) per quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata; la quota per garantire il pagamento delle pensioni ex Inpdap pari a 7,108 md (5,952 md nel 2018); gli oneri per il mantenimento del salario pari a complessivi 5,465 md; gli oneri a sostegno della famiglia pari a 5,222 md. Nell'ambito dei trasferimenti ad altre gestioni 18,459 md (17,991 nel 2018) sono destinati alla

copertura delle prestazioni erogate dalla gestione invalidi civili; 6,558 md a copertura di mancato gettito per agevolazioni contributive; 3,052 md (3,204 md nel 2018) a copertura assicurativa di periodi indennizzati di ammortizzatori sociali e 4,362 md a copertura del disavanzo della gestione del personale delle FF.SS..

10.6 Gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili

La gestione ex art. 130 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 è, come già detto, integralmente finanziata dallo Stato attraverso la Gias.

Nella tabella n. 72 sono esposti gli oneri relativi alle prestazioni erogate al 31 dicembre 2019, poste a confronto con gli analoghi valori del 2018.

Tabella 72 - Invalidi civili. Spesa per prestazioni

(dati in milioni)

	2018			2019		
	Rate di pensione	Indennità di accompagnamento	Totale	Rate di pensione	Indennità di accompagnamento	Totale
Invalidi civili	3.395	13.140	16.535	3.551	13.468	17.019
Ciechi civili	346	804	1.150	349	810	1159
Sordomuti	63	138	201	64	139	203
Totale	3.804	14.082	17.886	3.964	14.417	18.381

Fonte: Inps - elaborazione dati rendiconti 2018 - 2019

La tabella mostra un incremento della spesa complessiva per 495 mln, determinato da un aumento d'indennità di accompagnamento (+328 mln) e della spesa per pensioni (+156 mln). Quanto al numero dei trattamenti, in essere a fine esercizio, passano per gli invalidi civili dai 2.576.954 del 2018 ai 2.657.439; per i ciechi dai 123.143 ai 123.433 e per i sordomuti dai 43.921 ai 44.018¹⁹⁰.

¹⁹⁰ FONTE: Elaborazione statistica da Datawarehouse (DWH) - marzo 2019.

10.7 Gestione speciale di previdenza dei dipendenti della pubblica amministrazione (ex Inpdap)

La Gestione speciale di previdenza dei dipendenti della pubblica amministrazione è la seconda gestione dell'Istituto - con il 25 per cento delle entrate contributive accertate e il 27 per cento delle rate di pensioni erogate dall'Inps - ed ha autonoma rilevanza economico-patrimoniale, come previsto dall'art. 69, c. 14, della l. 23 dicembre 2000, n. 338.

Il risultato di esercizio complessivo, comprensivo di quello delle singole gestioni, prosegue nel *trend* negativo (-12,498 md) in parallelo a quello conseguito nel 2018 (-10,095 md). Per effetto del risultato di esercizio e del contributo per il ripiano delle anticipazioni di bilancio, pari a 22,529 md - che evidenzia la quota parte delle anticipazioni di bilancio concesse dallo Stato ai sensi dell'art. 35, c. 3, della l. n. 448 del 1998, attribuita alla Gestione a titolo definitivo così come quantificata dalla Conferenza dei servizi di cui all'art. 1, commi 178 e 179 della l. 27 dicembre 2017, n. 205 - il disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 2019 è di 22,245 md.

Le entrate contributive raggiungono i 56,989 md (57,246 md del 2018), a fronte di oneri per prestazioni istituzionali pari a 69,761 md (67,603 md del 2018) di cui 62.135 md per pensioni (61,460 md nel 2018).

In concomitanza al saldo economico negativo, il patrimonio netto passa da -9,746 md a -22,245 md e nonostante il citato intervento di ripiano delle anticipazioni sul fabbisogno finanziario, il cui importo è pari a -22,529 md, il debito verso lo Stato per anticipazioni sul fabbisogno finanziario raggiunge i 2,513 md (1,259 md nel 2018). L'attivo patrimoniale risulta caratterizzato da crediti di conto corrente verso le gestioni per 34,402 md (36,347 nel 2018) e da immobilizzazioni per 7,063 md (7,637 nel 2018) mentre il passivo rileva un debito di conto corrente sempre verso le gestioni pari a 62,487 md (53,636 nel 2018).

In particolare, tra le immobilizzazioni finanziarie si evidenziano 3,134 md (3,346 nel 2018) per mutui e 1,682 md (1,936 nel 2018) per prestiti concessi agli iscritti alla "Gestione credito".

La gestione caratteristica indica un margine contributi propri/prestazioni che continua a peggiorare (-7,084 md nel 2015; -8,354 nel 2016; -9,402 nel 2017; -10,328 nel 2018; -12,695 nel 2019), con la gestione Cpdel che da sola chiude con un saldo di -9,806 md (-9,257 md nel 2018).

Le spese di amministrazione si riducono da 402 mln a 373 mln.

Competono alla gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 11,495 md direttamente a carico della Gias, di cui 7,108 md quale apporto dello Stato per garantire il pagamento delle pensioni, ex art. 2, c. 5, l. n.183 del 2011.

La tabella n. 73 riporta i dati sulla situazione economica e patrimoniale delle gestioni ex Inpdap.

Tabella 73 - Situazione patrimoniale gestioni ex Inpdap

(dati in milioni)

Casse e gestioni ex INPDAP	Situazione patrimoniale al 1.1.2019	Movimento economico dell'anno	Ripiano anticipazioni	Situazione patrimoniale al 31.12.2019
ENPAS	486	7.085		-293
INADEL	-192	6.050		-830
ENPDEP	7	88		7
CPDEL	-9.286	-62.155	21.226	-9.940
CPI	-95	-351	2	-106
CPUG	-12	72		-17
CPS	-1.217	15.209		-1.461
CTPS	0	2.108	1.301	0
CREDITO*	184	9.394		115
Ex ENAM	29	231		26
Totale	-10.095	-22.269		-12.499

*La gestione del credito agli iscritti non rientra tra le prestazioni pensionistiche.

Fonte: Inps - Rendiconto 2019

10.8 Gestione speciale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo (Enpals)

La Gestione Enpals è articolata in tre contabilità separate:

- Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo, che registra 155.797 assicurati, eroga 56.313 pensioni per un importo medio di 16.775 euro;
- Fondo pensioni sportivi professionisti che, con 5.679 assicurati, eroga 2.668 pensioni per un importo medio di 24.688 euro;
- Fondo assistenza e previdenza pittori, scultori, musicisti e autori drammatici.

Il 2019 si caratterizza per un aumento dell'utile dell'esercizio (0,266 md nel 2018, 0,304 md nel 2019), dal notevole accantonamento al Fondo svalutazione crediti (da 3 mln a 68 mln) e

dall'aumento delle prestazioni (+39 mln) compensato dall'aumento dei contributi (136 mln). I proventi da contributi propri ammontano a 1,309 md (1,175 md nel 2018) di cui 1,180 md riferibili ai lavoratori dello spettacolo e 0,132 md al settore degli sportivi professionisti, mentre gli "altri ricavi", pari a 23 mln, sono ascrivibili quasi esclusivamente ai trasferimenti dalla Gias per circa 20 mln.

Nell'aggregato "costo della produzione" (1,038 md), la spesa per prestazioni istituzionali è di 0,942 md (ripartiti in 0,874 md per lo spettacolo e 68 mln per i professionisti).

I proventi e gli oneri finanziari sono costituiti principalmente da ricavi da investimenti patrimoniali che aumentano di 0,79 mln (da 2,02 a 2,81 mln).

L'assetto patrimoniale si presenta privo di criticità, in virtù di un patrimonio netto di 5,396 md con un attivo di 5,467 md e un indebitamento di soli 52 mln.

Le immobilizzazioni finanziarie si attestano su 0,372 md di cui 0,269 md costituite da fondi immobiliari; l'attivo circolante, pari a 4,947 md, si giova degli effetti positivi dell'aumento disponibilità 376 mln).

Sul fronte del passivo, sono iscritti debiti per 52 mln, di cui 26 mln per sottoscrizioni di partecipazioni e acquisto valori mobiliari e 19 mln per debiti diversi.

La gestione caratteristica rileva un margine contributi propri/prestazioni che peggiora, tornando ai valori del 2016 (0,33 md nel 2017 e 0,27 nel 2018, 0,37 nel 2019), con la Gestione lavoratori dello spettacolo che da sola chiude con un saldo di 0,303 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 siano imputabili alla Gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo pari a 98 mln direttamente a carico della Gias, di cui 76 mln per quota parte di ciascuna mensilità erogata ex art. 37, c. 3, lett. c), della l. n. 88 del 1989.

10.9 Fondo di Tesoreria e Fondinps

Nell'ambito del sistema di tutele riconosciute ai lavoratori dipendenti sono stati istituiti presso l'Inps due diversi fondi finanziati con le quote di TFR trattenute e versate dai datori di lavoro: 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" e il Fondo di previdenza complementare, definito "Fondinps"¹⁹¹.

Il Fondo di Tesoreria è finanziato secondo le modalità derivanti dal principio della ripartizione ed eroga la quota di trattamento di fine rapporto maturata, a far data dal 1° gennaio 2007, dai lavoratori dipendenti del settore privato, nonché le relative anticipazioni, secondo quanto previsto dall'art. 2120 c.c. Le prestazioni corrisposte sono soggette al generale principio di automaticità di cui all'art. 2116 c.c. da cui consegue che nel calcolo delle prestazioni è considerata anche la contribuzione omessa entro il periodo prescrizioneale. Il 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 addetti¹⁹².

La gestione, per espressa previsione legislativa, non espone margini economico-patrimoniali. Il conto economico evidenzia 6,044 md di entrate da contributi, in aumento di 0,87 md sul 2018 e un aumento dei costi per prestazioni pari a 0,124 md (da 4,424 md del 2018 a 4,548 md), mentre diminuisce la posta contabile dei trasferimenti passivi allo Stato, da 1,551 md del 2018 a 1,136 md.

L'assetto patrimoniale rileva nell'attivo un credito verso l'Inps di 1,018 md (0,763 md nel 2018) e verso i datori di lavoro e gli iscritti di 1,362 md al lordo del fondo svalutazione (1,071 md), mentre il passivo evidenzia un fondo di accantonamento per le somme di pertinenza del fondo Tfr da utilizzare negli esercizi successivi per 1,676 md.

Il Fondo di previdenza complementare, denominato "Fondinps" - sottoposto alla vigilanza della Covip - era caratterizzato dalla separatezza e dall'autonomia patrimoniale oltre che regolamentare ed amministrativa. Ad esso aderivano, in via residuale, i lavoratori di aziende con meno di 50 dipendenti - sprovvisti di una forma di previdenza complementare - che non avevano espresso la scelta per la destinazione del Tfr. La legge di Bilancio per il 2018 (art. 1, c. 173) ha disposto la soppressione di Fondinps, a far data dall'adozione del decreto del Ministro del lavoro il cui schema di regolamento è stato sottoposto al Consiglio di Stato che ha espresso parere favorevole, nell'adunanza del 16 gennaio 2020. Con il successivo d.i. 31 marzo 2020,

¹⁹¹ Art. 1, c. 755, della l. 27 dicembre 2006, n. 296.

¹⁹² Dal 1° gennaio 2007 i datori di lavoro privati (a esclusione dei datori di lavoro domestico) con più di 50 dipendenti hanno l'obbligo di versare al Fondo di Tesoreria le quote maturate da ciascun lavoratore e non destinate a forme pensionistiche complementari. L'obbligo è esteso (limitatamente ai lavoratori transitati) anche alle aziende non obbligate che, tramite operazioni societarie, abbiano acquisito lavoratori da aziende obbligate.

n. 85 - recante il Regolamento concernente la soppressione di Fondinps - è stato disposto: *i*) il trasferimento al Fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori dell'industria metalmeccanica, della installazione di impianti e dei settori affini" (Fondo Cometa) - che succede negli eventuali rapporti passivi ancora in essere; *ii*) la cancellazione della forma pensionistica Fondinps dall'Albo dei fondi pensione tenuto dalla COVIP; *iii*) la devoluzione dell'eventuale attivo residuo al Fondo Cometa.

10.10 Fondi di solidarietà

Come rilevato in precedenza i fondi di solidarietà, esercitando una funzione sostitutiva e/o complementare agli interventi della fiscalità generale, hanno garantito la corresponsione di prestazioni per il sostegno al reddito dei lavoratori delle categorie e la tenuta dell'occupazione dei settori, provvedendo in ultima istanza l'accompagnamento alla pensione. Ciò è stato possibile per effetto delle differenti prestazioni¹⁹³: *i*) ordinarie (assegno ordinario, interventi di formazione); *ii*) emergenziali integrative dell'indennità di disoccupazione (assegno emergenziale, outplacement); *iii*) straordinarie (assegno straordinario in ragione di processi di agevolazione all'esodo); cui si aggiunge la previsione di un'ulteriore tipologia di prestazione, denominata "contribuzione correlata" in presenza di solidarietà espansiva, per la copertura dei periodi assicurativi, nei casi previsti, che ha richiesto l'adozione di ulteriori provvedimenti attuativi al fine di supportare l'estensione delle tutele per i lavoratori interessati. Tale ultima previsione rimarca la funzione strutturale assunta a livello sistemico dai fondi in aggiunta, se non in sostituzione, agli interventi statali.

L'impianto normativo in materia di fondi di solidarietà risulta ulteriormente innovato dall'introduzione di una serie di interventi finalizzati ad estendere alcuni istituti previsti per la generalità dei lavoratori, i cui oneri sono coperti dagli stessi fondi.

In particolare, l'art. 22, c. 3, del d.l. n. 4 del 2019, nel disciplinare la facoltà di riscatto dei periodi non coperti da contribuzione, ha previsto che i fondi di solidarietà, di cui al d.lgs. n. 148 del 2015, provvedano al versamento degli oneri correlati a periodi utili per il conseguimento del diritto alla pensione anticipata o di vecchiaia, riscattabili o ricongiungibili, precedenti all'accesso ai fondi di solidarietà medesimi. Gli oneri corrispondenti ai periodi riscattabili o ricongiungibili sono versati ai predetti fondi dai datori di lavoro e costituiscono specifica fonte

¹⁹³ Quanto alle prestazioni e alle aliquote di riferimento dei Fondi di categoria si rinvia alla tabella in calce al presente capitolo.

di finanziamento¹⁹⁴. Ne deriva che il continuo ampliamento della platea dei destinatari sia conseguenza della stipula di specifici accordi per l'estensione delle tutele attribuite ai lavoratori dei settori sprovvisti di interventi di cassa integrazione il cui finanziamento è prevalentemente a carico dello Stato. Infatti, oltre alla previsione di prestazioni sostitutive degli ammortizzatori sociali¹⁹⁵, risultano essenziali gli interventi di accompagnamento alla pensione rafforzati dal riconoscimento delle facoltà del ricorso alla c.d. Ape di mercato e al riscatto delle scoperture contributive.

Alla luce delle ulteriori modifiche, apportate all'assetto strutturale del sistema delle prestazioni dei fondi, appare quanto mai necessaria una valutazione circa la sostenibilità finanziaria di quei fondi la cui fonte di finanziamento si caratterizza per l'assunzione di un assetto ibrido, in quanto ricadenti in settori finanziati da risorse di natura pubblicistica o comunque derivanti dalla fiscalità generale, rispetto a quelli caratterizzati dalla esclusività del ricorso all'autofinanziamento. A tal proposito emerge la problematica della ripartizione della misura dell'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco di passeggeri per il finanziamento del Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale (di cui si tratterà nel par. 10.16). Tale fondo continua a destare particolare attenzione per la peculiare persistenza della previsione di una imposizione di scopo gravante sulla generalità dei passeggeri che assurge a principale fonte di finanziamento. Allo stesso modo i fondi di solidarietà delle provincie autonome trentine, beneficiando di una provvista economica ascrivibile a risorse della fiscalità generale¹⁹⁶ rappresentano, nel panorama della categoria, una ulteriore eccezione in confronto alla matrice istitutiva che rinveniva nell'autofinanziamento, con contribuzione a carico dei datori di lavoro e dei beneficiari delle prestazioni, la fonte di copertura finanziaria. Quanto rappresentato risulta meritevole di specifica riflessione avendo riguardo alla natura, alla sostenibilità finanziaria e al ruolo di salvaguardia dei lavoratori svolto dai fondi in quei settori scoperti dagli ammortizzatori sociali.

¹⁹⁴ Con le Circolari Inps 24 luglio 2017, n. 105 e 25 luglio 2017, n. 106 sono state fornite le modalità applicative per l'esercizio della facoltà per i fondi di solidarietà di provvedere al versamento della contribuzione correlata a periodi utili per il diritto a pensione, riscattabili o ricongiungibili e precedenti all'accesso ai fondi di solidarietà.

¹⁹⁵ 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.

¹⁹⁶ La legge regionale 21 del 2015 ha previsto trasferimenti della Provincia autonoma di Trento rispettivamente pari a 2 mln per l'anno 2017 e 1 mln per l'anno 2018, al fine di consentire l'immediata operatività del fondo.

Con d.i. 5 febbraio 2019, n. 102661 è stato modificato il regolamento del “Fondo bilaterale di solidarietà per il sostegno al reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico” che reca una parziale modifica alle prestazioni riconosciute dal Fondo e individua criteri, priorità e limiti per l’erogazione delle medesime¹⁹⁷.

Per quanto afferisce al fondo delle province autonome si rileva che, in attuazione delle disposizioni di cui all’art. 40 del d.lgs. n. 148 del 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.

In attuazione di questa disposizione sono stati istituiti - previ accordi tra le parti sociali¹⁹⁸- due distinti e autonomi fondi. Il primo, denominato “Fondo di solidarietà del Trentino” poi modificato con il d.i. 9 agosto 2019 di istituzione del “Fondo territoriale intersettoriale della Provincia autonoma di Trento”, e 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 d.lgs. 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.

In linea generale vale, inoltre, ribadire, come il d.lgs. n. 148 del 2015 abbia disposto l’adeguamento alle nuove disposizioni dei fondi costituiti a norma della legge “Fornero”. 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 nei precedenti referti 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

¹⁹⁷ L’Istituto con la circolare 13 novembre 2019, n. 134 ha fornito le indicazioni sulle modifiche, apportate dal d.i. 5 febbraio 2019, n. 102661, alla modalità di accesso e alla disciplina delle prestazioni ordinarie, integrative e straordinarie contenute nel d.i. n. 86985 del 2015, oltre che ad illustrarne il regime fiscale.

¹⁹⁸ Accordi recepiti, per quanto riguarda la Provincia di Trento, con d.m. n. 96077 del 1° giugno 2016, e per quanto riguarda la Provincia di Bolzano con n. 98187 del 20 dicembre 2016.

stipulati accordi volti all'attivazione di un Fondo di solidarietà o un Fondo di solidarietà bilaterale alternativo.

10.11 Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo

Il Fondo 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 0,50 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.

A tal proposito si ribadisce come, risultando residuali le risorse proprie rispetto al fabbisogno finanziario, il fondo è stato più volte interessato da interventi volti a garantire la copertura per le prestazioni erogate. In ultimo l'art. 26, del d.l. n. 4 del 2019, ha modificato le previsioni di cui all'art. 2, c. 47, della l. n. 92 del 2012 e di cui al c. 2 dell'art. 6-quater del d.l. n. 7 del 2005, convertito con modificazioni dalla l. n. 43 del 2005. In particolare, risultava prorogato al 1° gennaio 2020 il termine a partire dal quale le maggiori somme, derivanti dall'incremento dell'addizionale di cui al citato art. 6-quater, c. 2, dovevano essere riversate alla Gias.

In parallelo, era stato introdotto, per l'anno 2019, un regime transitorio in ordine alla destinazione della misura dell'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco dei passeggeri di cui si tratta (pari a 3 euro). Tale regime transitorio implicava che il medesimo incremento venisse riversato nella misura del cinquanta per cento alla Gias; il rimanente cinquanta per cento era destinato, viceversa, ad alimentare il predetto Fondo di solidarietà del trasporto aereo. Inoltre, è stato abrogato il c. 5 dell'art. 13-ter del d.l. n. 113 del 2016, che prevedeva, per l'anno 2019, un ulteriore incremento pari a 0,32 euro. Ne derivava che per gli imbarchi relativi all'anno 2019 le società di gestione aeroportuale hanno riversato all'Inps gli importi riscossi dai vettori aerei a titolo di incremento dell'addizionale passeggeri pari a 5 euro a passeggero (1,5 euro per il finanziamento del Fondo di solidarietà del trasporto aereo e 3,5 euro destinati alla Gias) e che, dal 1° gennaio 2020, il gettito addizionale derivante

dall'incremento dell'addizionale doveva essere interamente destinato alla Gias, con evidenti impatti sulla sostenibilità del finanziamento delle prestazioni erogate dal fondo¹⁹⁹.

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, 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 del 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 d.i. 29 ottobre 2015, n. 357, incremento sospeso - per il periodo 1° settembre/31 dicembre 2016 - dall'art. 13 *ter* del d.l. n. 113 del 24 giugno 2016. Per compensare i mancati introiti derivanti dalla sopracitata sospensione è stato disposto a carico del Fondo di solidarietà un versamento pari a 25 mln 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 solidarietà²⁰⁰.

Successivamente, con l'art. 1, c. 378, della legge di bilancio per il 2017 è stata prevista la soppressione dell'incremento disposto dal citato d.i. n. 357 del 2015. Il ristoro della diminuzione di entrate derivante all'Inps è stato posto a carico del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel cui stato di previsione è iscritto l'importo di 184 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2017 e 2018, la cui quota di competenza dell'esercizio in esame risulta destinata a copertura dell'indennità di Naspi, trovando appostamento contabile aggregato nel bilancio della gestione Gias tra le "Entrate non classificabili in altre voci"²⁰¹.

¹⁹⁹ Art. 204 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 ha previsto che "Al fine di far fronte alle esigenze straordinarie e urgenti derivanti dalla diffusione del Covid-19 e della conseguente riduzione del traffico aereo, a decorrere dal 1° luglio 2021, le maggiori somme derivanti dall'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco previsto dall'art. 6 - *quater*, c. 2, del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7, convertito con modificazioni dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, sono riversate, nella misura del 50 per cento, alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dell'Inps di cui all'art. 37 della l. n. 88 del 1989, e nella restante misura del 50 per cento sono destinate ad alimentare il Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale, costituito ai sensi dell'art. 1-*ter* del d.l. 5 ottobre 2004, n. 249, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 dicembre 2004, n. 291".

²⁰⁰ In tal senso dispone l'art. 13 *ter*, c. 5, del d.l. 113 del 2016.

²⁰¹ L'evidenza contabile si rinviene nell'aggregato denominato "Entrate non classificabili in altre voci". Esse ammontano a 188 mln e si riferiscono prevalentemente all'addizionale comunale sul diritto d'imbarco dei passeggeri sugli aeromobili di cui all'art.4, c. 75, della l. n. 92 del 2012 (180 mln).

Al fine di sostenere le prospettive di crescita del settore aereo e di ridurre gli oneri a carico dei passeggeri, l'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco stabilita ai sensi dell'art. 13, c. 23, del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 febbraio 2014, n. 9, è stato soppresso a decorrere dal 1° gennaio 2017. Fino ad oggi, pertanto, il Fondo di solidarietà continuava ad essere finanziato attraverso l'incremento di tre euro disposto con l'art. 6-*quater* del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7. Risultava quindi dirimente, ai fini della valutazione della copertura degli interventi, l'adozione di misure tali da compensare il trasferimento dal 1° gennaio 2020 delle maggiori somme derivanti dall'incremento dell'addizionale riversate alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dell'Inps.

Con l'art. 20 del d.l. n. 104 del 2020, innovando l'art. 94 del d.l. n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 27 del 2020, è stato disposto l'incremento di 190,2 mln di euro, per l'anno 2020, della dotazione del Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale. Lo stesso art. ha previsto, in particolare, l'estensione del trattamento straordinario di integrazione salariale per crisi aziendale alle aziende operanti nel settore aereo, in possesso di particolari requisiti, che hanno cessato o cessano l'attività produttiva nel corso dell'anno 2020 e che non sono sottoposte a procedure concorsuali al momento della sottoscrizione dell'accordo previsto dalla norma. In deroga agli artt. 4 e 22 del d.lgs. n. 148 del 2015, e nel limite complessivo di 9,8 mln di euro per l'anno 2020 e 22,9 mln di euro per l'anno 2021, è prevista la concessione - dalla data di entrata in vigore del citato d.l. n. 18 del 2020 (17 marzo 2020) e fino al 31 dicembre 2020 - del trattamento straordinario di integrazione salariale in favore delle aziende del settore aereo in possesso del Certificato di Operatore Aereo (COA) e titolari di licenza di trasporto aereo di passeggeri rilasciata dall'Ente nazionale dell'aviazione civile (Enac), a condizione che le medesime aziende cessino l'attività produttiva nel corso dell'anno 2020 e che non siano sottoposte a procedure concorsuali alla data della stipulazione dell'accordo previsto dalla norma.

Si evidenzia, inoltre, che l'Istituto con circolare 17 giugno 2019, n. 89 ha fornito istruzioni e chiarimenti in merito alla disciplina del cumulo e della compatibilità delle prestazioni integrative, nei casi di rioccupazione del lavoratore, e con riferimento alla misura e alla durata, con le indennità di Aspi/Naspi, di mobilità ordinaria con il trattamento di maternità, con l'attività lavorativa in forma autonoma o parasubordinata e con la Cigs. È stato precisato che

le prestazioni integrative della misura, stante la natura accessoria rispetto alle prestazioni pubbliche di riferimento, sono subordinate alla sussistenza di queste ultime, delle quali ne seguono le sorti, in relazione alle fattispecie di sospensione e decadenza e del regime di compatibilità e cumulabilità nei casi di rioccupazione del lavoratore, sia con riferimento alle prestazioni integrative della misura sia a quelle integrative della durata. Con il medesimo provvedimento è stato evidenziato che il termine decadenziale di presentazione delle domande di accesso alle prestazioni integrative (60 giorni dalla data di licenziamento), non trova applicazione rispetto alle prestazioni integrative della misura Aspi/Naspi.

Nel corso del 2019, al fine di incrementare l'efficienza e la qualità dei servizi resi – e con effetti positivi in ottica di controllo – è stata prevista l'unicità del canale telematico per la trasmissione delle comunicazioni preventive di nuova attività lavorativa per il personale del settore aereo, nonché le autocertificazioni di attività lavorativa all'estero e per la salvaguardia delle certificazioni aereonautiche²⁰².

Il bilancio economico di fine esercizio 2019 del Fondo registra una riduzione dell'avanzo di esercizio per 60 mln (dai 140 mln del 2018 agli 80 mln del 2019), attribuibile al differenziale di 80,255 md tra valore e costo della produzione.

In particolare, tra i componenti del valore della produzione, sia i contributi sia gli altri ricavi, riferibili alla quota di addizionale, diminuiscono complessivamente di 111 mln, mentre tra i costi quelli per le prestazioni si riducono per 46 mln.

Il patrimonio mostra un saldo netto di 0,966 md (0,887 md nel 2018) e, dal lato delle poste attive, crediti di conto corrente verso le altre gestioni per 0,956 md (0,876 md nel 2018).

10.12 Riepilogo fondi di solidarietà

Nella tabella 74, si evidenziano i fondi di solidarietà previsti dal d.lgs. n. 148 del 2015, i cui saldi confluiscono nella gestione unitaria dell'Inps.

Di questi fondi sono indicati i provvedimenti istitutivi e di adeguamento, la tipologia di prestazioni erogate, le aliquote contributive di finanziamento e i principali riferimenti normativi.

²⁰² Messaggio Inps 19 aprile 2019, n. 1615 "Al fine di incrementare l'efficienza e la qualità dei servizi resi ai soggetti fruitori delle prestazioni finanziate dal Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo (FSTA), ...omissis... le comunicazioni preventive di nuova attività lavorativa per il personale del settore aereo, nonché le autocertificazioni di attività lavorativa all'estero e per la salvaguardia delle certificazioni aereonautiche, dovranno effettuarsi esclusivamente mediante i servizi telematici accessibili direttamente dal cittadino e dagli intermediari abilitati, attraverso il portale dell'Istituto".

Con riguardo alle prestazioni è da specificare che:

i) 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; *ii)* 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; *iii)* sono previsti gli interventi per la formazione riguardanti il finanziamento di programmi formativi, di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione Europea; *iv)* la contribuzione correlata è versata in presenza di solidarietà espansiva nei casi di riduzioni stabili di orario di lavoro, attuate con l'assenso dei lavoratori interessati, per un periodo massimo di quarantotto mesi pro-capite con riduzione proporzionale della retribuzione e la contestuale assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale al fine di incrementare gli organici. *v)* è stato esteso l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. Ape). Infine, si evidenzia come soltanto alcuni dei fondi di cui alla tabella 74 prevedono ulteriori interventi di natura emergenziale che consistono:

- in prestazioni integrative dell'indennità di disoccupazione Naspi, di cui al d.lgs. n. 22 del 2015 (assegno emergenziale);
- 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 74 - Fondi di solidarietà

FONDI SOLIDARIETA' AI SENSI DEGLI ARTT. DA 26 A 40 DEL D.LGS. 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) " <u>Sezione emergenziale</u> " 5. assegno per il sostegno del reddito 6. Supporto alla ricollocazione professionale c.d. " <i>outplacement</i> "	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) contribuzione correlata " <u>Sezione emergenziale</u> " 5. assegno per il sostegno del reddito 6. Supporto alla ricollocazione professionale c.d. " <i>outplacement</i> "	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. 1 24 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- <i>quater</i> del d.l. n. 7 del 2005 s.m.i.	d.i. 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. Contributo integrativo mensile pari al 77% dell'integrazione alla NASpI	d.i. 9 gennaio 2015, n. 86985 d.i. 17 ottobre 2016, n. 9751 d.i. 5 febbraio 2019, n. 102661
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 4. incrementi al montante contributivo c.d. Ape di mercato (ex art. 1, c. 172, l. n. 232/2016)	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 d.i. 9 agosto 2019
Fondo di solidarietà bilaterale della Provincia autonoma di Bolzano-alto Adige	1. assegno ordinario	0,45%	4%	d.i. 20 dicembre 2016, n. 98187
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. 9 agosto 2019
Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali	1. assegno ordinario	da più di 3 a 15 dipendenti 0,45% più di 15 dipendenti 0,65%	4% calcolato in rapporto alle retribuzioni perse.	d.i. 27 dicembre 2019, n. 10412

Fonte: Inps

11. IL BILANCIO D'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 riconducibile a quarantasette gestioni, fondi e casse, trentuno delle quali attribuite di rilevanza giuridica esterna dalla legge, e tutte dotate di una propria evidenza contabile che si traduce nell'obbligo per l'Istituto di predisporre distinti bilanci di natura esclusivamente economico-patrimoniale.

Ai sensi dell'art. 37 del Regolamento di amministrazione e contabilità dell'Inps (il Rac la cui ultima versione risale ormai al 2005) 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.

E', altresì, previsto 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).

Come già sollecitato nelle precedenti relazioni della Corte dei conti, a fronte della sempre maggiore complessità dei compiti dell'Istituto, sarebbe auspicabile l'introduzione di prospetti contabili che diano chiara evidenza degli interventi finanziati dalle entrate contributive, rispetto a quelli posti a carico della fiscalità generale e, quindi, riconducibili all'intervento dello Stato attraverso la Gias, previa definizione dei concetti (sempre più complessi nell'evolversi della legislazione di settore e del sistema degli ammortizzatori sociali) di previdenza e assistenza.

All'istituzione della Gias (interamente finanziata dallo Stato, ai sensi dell'art. 37 della l. n. 88 del 1989) e agli oneri ad essa posti a carico dalla legge, non può, infatti, ricondursi la finalità di delineare la separazione tra le prestazioni pensionistiche e gli interventi di natura assistenziale, essendo detta Gestione destinata a finanziare tutti gli interventi assistenziali previsti dalla legge (quali gli assegni agli invalidi civili, le integrazioni al minimo delle pensioni, la maggiorazione sociale del minimo) e quelli non coperti o soltanto parzialmente coperti da entrate contributive destinati ad integrare i trattamenti pensionistici (tra questi il finanziamento ordinario della quota a carico dello Stato di ciascuna mensilità di pensione

erogata ai lavoratori privati e pubblici, ma anche, come ad esempio dal 2017, l'Ape sociale) e a sostenere l'occupazione in periodi di crisi economica (come nel caso della cassa integrazione guadagni straordinaria).

La Gias, quindi, opera contabilmente attraverso un doppio regime, da una parte, di finanziamento diretto delle prestazioni, dall'altra, di trasferimento di risorse alle gestioni per l'erogazione delle relative prestazioni, ovvero per la copertura dei disavanzi strutturali, degli oneri derivanti dal mancato gettito contributivo per esoneri e riduzione di aliquote, e dell'assicurazione dei periodi oggetto di misure di sostegno del reddito.

Se la comprensibilità all'esterno del ruolo sempre più complesso dell'Istituto è demandata alle relazioni degli Organi, ognuno nel proprio ambito, ed all'auspicato ampliamento dei documenti illustrativi, sotto il diverso profilo dell'azione, va ribadita la necessità che si provveda - pur nelle more dell'adozione del regolamento che andrà a sostituire il d.p.r. n. 97 del 2003 sulla contabilità degli enti pubblici - all'adeguamento del Rac al mutato quadro normativo ormai definito dalla legge di contabilità pubblica 31 dicembre 2009, n. 196 ed ai decreti legislativi di attuazione²⁰³. In particolare, il d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91 prevede l'adozione di un comune piano dei conti integrato (secondo l'allegato richiamato dall'art. 3, del d.p.r. 4 ottobre 2013, n. 132) volto a garantire la coerenza delle rilevazioni finanziarie con quelle di natura economica e patrimoniale, e di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi e di un sistema di indicatori di risultato.

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.

Il bilancio articolato per missioni e programmi, fin dal 2009 è stato affiancato in via sperimentale al bilancio preventivo ufficiale, mentre alla definizione della definitiva classificazione delle missioni si è addivenuti con il bilancio di previsione 2016.

In occasione della Relazione programmatica per gli anni 2022-2023²⁰⁴, il Civ ha sottolineato la necessità progettare il "nuovo bilancio dell'Inps" sulla base delle missioni del bilancio dello Stato includendo ricerca, tutela della salute e politiche sociali e di inclusione.

²⁰³ In tale direzione, da ultimo, il richiamo del Civ nella deliberazione n. 15 del 1° ottobre 2020, di approvazione della nota di assestamento al bilancio preventivo 2020.

²⁰⁴ Civ, deliberazione n. 10 del 20 maggio 2020.

Ai fini dell'adozione del "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" (art. 19 del d.lgs. n. 91 del 2011), l'Istituto rappresenta di essere in attesa dell'emanazione del decreto interministeriale che ne delinei il sistema minimo, ai sensi del c. 4, della richiamata disposizione.

Il documento in parola dovrebbe assumere un peso fondamentale nell'ottica della trasparenza e del monitoraggio dei programmi di spesa e della verifica della coerenza con il sistema degli obiettivi e degli indicatori del ciclo della *performance* di cui al d.lgs. n. 150 del 2009, rispetto alla quale permangono profili di criticità riconducibili ai ritardi sui tempi di approvazione dei vari documenti di bilancio.

Anche il bilancio preventivo del 2019, come quelli del precedente sessennio, risultano, infatti, definitivamente approvati oltre il termine del 31 dicembre, con conseguente ricorso all'esercizio o alla gestione provvisoria²⁰⁵. Anche il bilancio consuntivo dell'esercizio 2019, del resto, è stato deliberato dal presidente dell'Istituto oltre i termini previsti dal regolamento di amministrazione e contabilità.

11.2 I dati di previsione

Il bilancio di previsione 2019, elaborato sulla base della normativa vigente al 31 agosto 2018, assume a riferimento, quanto alle componenti esterne, la dinamica economica rappresentata nelle sue grandezze macroeconomiche (quali il tasso occupazionale e il Pil reale) nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2020/2022 (Def). Il riferimento alla versione aggiornata del documento governativo è garanzia del grado di attendibilità dei dati di previsione, rimanendo, per contro, 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 2019 - dall'indicazione delle previsioni iniziali alle variazioni riconducibili sia alle note di variazione sia ai dati del bilancio consuntivo - è esposta nella tabella 75.

²⁰⁵CIV, deliberazione n. 2 del 29 gennaio 2019, di approvazione del bilancio preventivo per l'esercizio 2019. Il bilancio di previsione 2020 è stato approvato nei termini (CIV, deliberazione n. 31 del 30 dicembre 2019).

Tabella 75 - Bilancio 2019 saldi generali

(dati in milioni)

	A	B	C	D	E	F	G
	Iniziale	I nota	Assestato	C - B	Consuntivo	E - A	E - C
Risultato finanziario di competenza complessivo	-2.516	-1.138	-249	889	6.687	9.203	6.936
Anticipazione dello Stato	6.156	5.708	5.708	0	3.884	-2.272	-1.824
Apporti complessivi dello Stato * (in termini di competenza)	106.986	117.615	115.549	-2.067	114.446	7.460	-1.103
Apporti complessivi dello Stato * (in termini di cassa)	101.423	112.800	110.928	-1.872	113.440	12.017	2.512
Avanzo di amministrazione	97.204	98.582	102.970	4.388	108.905	11.701	5.935
Risultato economico di esercizio	-5.660	-6.831	-8.585	-1.754	-7.283	-1.623	1.302
Netto patrimoniale	44.897	43.726	38.457	-5.269	39.759	5.138	1.302

(*) Al netto delle anticipazioni

Fonte: elaborazione da preventivo originario, assestato e rendiconto Inps

Il bilancio di previsione iniziale rileva saldi generali di flusso negativi, confermati nella prima nota di variazione, approvata dal Civ nel maggio 2019²⁰⁶. Il leggero miglioramento del saldo finanziario di competenza rileva un deciso incremento dei trasferimenti dello Stato (+10,629 md) che annulla il forte aumento delle prestazioni istituzionali (+9,583 md), mentre il risultato economico accentua il disavanzo (da -5,66 a -6,831 md) per una previsione in aumento dell'accantonamento al fondo svalutazione crediti di 1,754 md.

In effetti, a consuntivo, considerando la natura straordinaria degli interventi di ripiano delle anticipazioni che ha caratterizzato l'esercizio 2018, il 2019 rileva un risultato finanziario di competenza in peggioramento di 51,7 md mentre il saldo economico, pur migliorando di 0,6 md rimane stabilmente in territorio negativo (da -7,839 md a -7,283 md).

Il confronto tra il conto consuntivo 2019 e l'assestato vede un forte ridimensionamento delle anticipazioni (- 1,824 md) e una leggera diminuzione dei trasferimenti statali di parte corrente (- 1 md) influenzando il saldo finanziario che si incrementa di 6,932 md, grazie a maggiori entrate da aliquote contributive (+3,348 md) e minori prestazioni istituzionali (- 1,4 md). Alla riduzione del disavanzo economico (- 1,302 md) contribuiscono oltre le citate entrate contributive anche le poste correttive e compensative di entrate correnti (- 1,5 md). Da segnalare l'elevato aumento dell'accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi (+ 3,618 md).

²⁰⁶ CIV, deliberazione n. 10 del 9 maggio 2019.

11.3 I dati generali del rendiconto

Come nell'esercizio precedente, il rendiconto generale 2019 è stato predisposto dalla tecnostruttura in ritardo rispetto ai termini previsti dal Rac (31 maggio di ciascun anno) ma approvato dal Civ (deliberazione n. 12 del 28 luglio del 2020), nel rispetto dei termini imposti dal citato Regolamento (entro il 31 luglio).

Nella tabella 76 sono esposti i principali saldi del rendiconto generale 2019, raffrontati con quelli analoghi relativi agli esercizi 2015-2018.

Tabella 76 - Saldi 2015-2019

Aggregati	<i>(dati in milioni)</i>				
	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo finanziario di parte corrente	-3.432	-457	3.480	2.255	6.783
entrate contributive*	214.787	220.560	224.627	231.166	236.211
apporti dello Stato di parte corrente	103.773	107.374	110.385	105.720	114.446
prestazioni istituzionali	307.831	308.021	312.149	318.373	331.056
Saldo finanziario in c/capitale	4.865	808	530	62.148	-96
apporti dello Stato in conto capitale	3.511	5	11	61.801	14
Saldo finanziario complessivo	1.434	351	4.010	64.403	6.687
Avanzo di amministrazione	36.792	36.451	39.763	103.218	108.905
Risultato economico	-16.297	-6.220	-6.984	-7.839	-7.283
Patrimonio netto	5.870	78	-6.906	47.042	39.759
Riscossioni **	286.867	289.794	313.018	364.376	309.613
Apporti complessivi dello Stato ***	124.914	108.117	112.644	134.897	117.324
per trasferimenti	107.345	104.124	111.337	132.384	113.440
per anticipazioni	17.569	3.993	1.307	2.513	3.884
Pagamenti	398.957	402.783	425.877	501.659	425.143
Saldo della gestione di cassa	12.824	-4.872	-215	-2.386	1.793

(*) Comprensivi di quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni

(**) Al netto degli apporti complessivi dello Stato

(***) In termini finanziari di cassa

Fonte: elaborazione da Relazione del direttore generale, rendiconti Inps 2014-2018

I saldi generali dell'Istituto continuano ad essere influenzati dall'andamento dei due maggiori aggregati, entrate proprie per contributi e uscite per prestazioni istituzionali.

I trasferimenti dello Stato di parte corrente registrano nuovamente un incremento di 8,726 md dopo che il 2018 con un - 4,6 md aveva interrotto il trend di crescita iniziato nel 2012 (da 83,902 md nel 2012 a 110,385 nel 2017).

I trasferimenti per anticipazioni a ripiano dei disavanzi delle gestioni pensionistiche si muovono nei loro importi, con un andamento alternato con conseguenti effetti sui saldi di cassa.

Il saldo di parte corrente, per parte sua, aumenta il margine positivo da 2,255 a 6,783 md, dove i +5,045 md di entrate contributive, i +8,725 md di trasferimenti dello Stato e i -2,948 md di poste correttive e compensative di entrate correnti compensano i +12,682 md di prestazioni istituzionali.

Nel 2019 le anticipazioni su disavanzi delle gestioni previdenziali da parte dello Stato (3,884 md) risultano superiori all'effettivo fabbisogno (2,091 md), con conseguente incremento della liquidità e una corrispondente diminuzione della massa debitoria.

Rimane attuale l'elemento di criticità costituito dalla massa di residui attivi in larga quota di dubbia esigibilità, e in continua crescita.

11.4 Il bilancio finanziario di competenza 2019

La tabella 77 espone i dati significativi della gestione finanziaria di competenza 2019 a confronto con quelli del precedente esercizio.

Tabella 77 - Gestione finanziaria di competenza

(dati in milioni)

	2018	2019	Variazione 2019/2018
Entrate correnti	341.380	355.224	13.834
Entrate contributive	231.166	236.211	5.045
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	105.813	114.527	8.713
Altre entrate	4.411	4.487	75
Entrate in conto capitale	72.458	11.931	-60.527
Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	8.088	7.879	-207
Trasferimenti in conto capitale	61.801	14	-61.787
Accensione di prestiti	2.571	4.038	1.468
Anticipazioni della Tesoreria dello Stato	0	0	0
Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	2.513	3.884	1.371
Altre accensioni di prestiti	58	154	97
Partite di giro	66.587	69.774	3.186
Totale delle entrate	480.436	436.929	-43.507
Uscite correnti	339.135	348.441	9.306
Funzionamento	2.279	2.342	63
Interventi diversi (*)	336.579	345.831	9.252
Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	277	267	-10
Uscite in conto capitale	10.311	12.028	1.717
Investimenti	7.719	7.948	229
Oneri comuni	2.592	4.080	1.488
Rimborso anticipazioni di Tesoreria	0	0	0
Rimborso anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	2.513	3.884	1.371
Estinzione di altri debiti	79	196	117
Partite di giro	66.587	69.774	3.186
Totale delle uscite	416.033	430.242	14.209
Saldo di parte corrente	2.255	6.783	4.528
Saldo in conto capitale	62.148	-96	-62.244
Saldo complessivo	64.403	6.687	-57.716

(*) Di cui per prestazioni istituzionali 318,373 md del 2018 e 331,056 del 2019.

Fonte: Inps - Relazione del direttore generale, rendiconto 2019

La gestione finanziaria chiude il 2019 con 436,929 md di accertamenti e con 430,242 md di impegni. Ne consegue un avanzo pari a 6,687 md, di cui 6,783 md di parte corrente e -96 di conto capitale in ridimensionamento di 57,716 md rispetto al 2018.

Il peggioramento è da ricondurre al menzionato trasferimento a titolo definitivo da parte dello Stato delle anticipazioni concesse ai sensi dell'art. 35, c. 3, della l. n. 448 del 1998, per il ripiano dei disavanzi delle gestioni alle previdenziali che ha caratterizzato il 2018. Le altre componenti rilevano maggiori entrate per contributi (+5,045 md) e per trasferimenti da parte dello Stato (+8,726 md) che compensano l'aumento delle prestazioni istituzionali (+12,682 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 (che l'Istituto gestisce per lo Stato attraverso un apposito conto di tesoreria) alimentato dai versamenti dei datori di lavoro privati per le quote non destinate ad altre forme pensionistiche complementari. Nel 2019 sono affluiti al fondo 6,044 md, iscritti sotto la voce contributi previdenziali, mentre tra le uscite figurano prestazioni (per liquidazione e anticipazione) per 4,548 md, cui si aggiungono 1,136 md per trasferimenti passivi allo Stato. Anche tali poste, pur sostanzialmente bilanciate, influiscono per importi corrispondenti sui saldi del rendiconto generale dell'Inps.

L'analisi di maggior dettaglio delle entrate correnti (+13,834 md sul 2018) evidenzia come le entrate contributive, comprensive delle quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni, nel 2019 pari a 236,211 md, continuino a segnare un significativo incremento (+5,045 md, pari a +2,2 per cento, inferiore a quello del biennio antecedente di +2,9) riconducibile al comparto lavoro dipendente privato per +4,463 md.

Il miglioramento della parte corrente è, altresì, dovuto al maggior apporto (+8,726 md) dei trasferimenti dello Stato che si attestano su 114,446 md (105,720 md nel 2018).

Quanto alle uscite, quelle di parte corrente costituiscono l'aggregato più rilevante, con un importo che si attesta su 348,441 md, di cui 331,056 md imputabili alle prestazioni istituzionali che, ovviamente, costituiscono la categoria più consistente del bilancio finanziario.

Il 2019 registra un incremento di 9,306 md delle uscite correnti (+2,923 md nel precedente esercizio), totalmente riconducibile alle prestazioni istituzionali, mentre le poste correttive e compensative di entrate correnti, e i trasferimenti passivi mostrano una variazione in diminuzione.

Quanto all'andamento delle poste di parte capitale, sia dal lato delle entrate che delle uscite, si conferma la ripresa dei trasferimenti per anticipazioni dello Stato al ripiano dei disavanzi delle gestioni previdenziali che nel 2019 raggiungono i 3,884 md (2,513 md nel 2018).

In ragione degli andamenti degli aggregati innanzi ricordati, il totale delle entrate e delle uscite iscritte in bilancio, nel 2019, è pari, rispettivamente a 436,929 md e a 430,242 md.

11.4.1 - Le spese di funzionamento

Le spese di funzionamento di parte corrente comprendono le uscite per gli organi dell'ente (3 mln), gli oneri per il personale in attività di servizio (1,723 md) e quelli per l'acquisto di beni di consumo e di servizi (0,616 md). Ad esse si aggiungono i trasferimenti passivi, gli oneri tributari, le spese per il personale in quiescenza e le uscite non classificabili, per un totale di 3,486 md (3,347 md nel 2018).

Per un'analisi di dettaglio degli oneri relativi agli organi e al personale si fa rinvio ai pertinenti capitoli di questa relazione, bastando qui segnalare come nel 2019, la spesa totale per il personale segni un ulteriore lieve incremento sul precedente esercizio, passando da 2,058 a 2,086 md.

Il totale delle spese per il funzionamento dell'ente, di parte corrente e capitale, è di 3,814 md, in leggero aumento (+3,28 percento e 121 mln in valori assoluti) rispetto al risultato del 2018, e viene ad interrompere il tendenziale contenimento iniziato sin dal 2012.

Il valore delle spese di funzionamento aumenta a 4,530 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 diminuiscono, -28 mln (da 743 a 715 mln), rispetto al segno crescente che durava dal 2012 (dai 183 mln del 2012 ai 743 mln del 2018), con un'incidenza sul totale delle spese di funzionamento che passa dal 17 al 16 per cento.

La tabella 78 mostra, nell'arco temporale 2014-2019, 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 78 - Spese di funzionamento
(dati in milioni)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Personale	2.127	2.108	2.067	2.047	2.058	2.086*
Acquisto di beni di consumo, servizi ed immobilizzazioni	1.391	1.201	1.243	1.198	1.206	1.253
Elaborazione automatica dei dati	408	302	291	319	355	305
Noleggio ed assistenza tecnica elaboratori, apparecchiature ausiliarie, linee telefoniche e materiale di consumo.	285	212	188	190	214	242
Acquisto macchine e prodotti programma	123	90	102	129	141	63
Altri acquisti per il funzionamento degli uffici	527	470	473	478	486	497
Acquisto, manutenzione e noleggio mobili, macchine e automezzi	4	4	4	4	3	5
Locali ed utenze	301	268	258	251	248	248
Postali, telefoniche, trasporti e facchinaggio	129	106	114	110	112	107
Stampati, cancelleria e lavori di tipografia	1	0	1	1	0	0
Accertamenti sanitari per concessione di prestazioni	36	36	40	48	47	54
Altri beni e servizi	25	25	24	24	21	21
Concorsi	0	0	0	0	1	0
Visite mediche di controllo	31	31	32	40	54	60
Servizi affidati ad altri Enti	457	428	480	402	364	452
Amm.ne Poste (pag. pensioni)	61	54	47	46	43	39
Invio comunicazioni postali all'utenza	105	105	105	86	75	72
Banche pagamento pensioni - commissioni bancarie e postali	63	65	56	58	56	56
Casse marittime ed altri enti	0	4	4	50	0	0
Spese per servizi svolti CAF	125	114	130	125	133	153
Aggio ai concessionari, onere F24, istituti metereologia, forniture voucher, notifiche messi comunali	103	86	139	37	58	132
Altri oneri di funzionamento	260	279	286	283	257	255
Trasferimento economie al bilancio dello Stato	622	694	736	741	743	715
Costi complessivi di gestione **	4.400	4.285	4.331	4.270	4.263	4.309

* Comprensivo personale in quiescenza

**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) nonché all'acquisto degli strumenti finanziari.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su conto Inps.

L'incidenza delle spese di funzionamento sul complesso delle uscite, al netto delle prestazioni istituzionali, rivela una stabilizzazione dopo un andamento altalenante: 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), una nuova crescita al 4,34 per cento nel 2016, una contrazione nel 2017 (3,68 per cento) effetto delle anticipazioni di tesoreria, per toccare il 4,37 per cento nel 2018 e il 4,34 per cento nel 2019. Pur mantenendo la stessa dinamica, le percentuali di incidenza diminuiscono sensibilmente, 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 per cento del 2017 e del 2019.

L'analisi dell'andamento delle singole componenti delinea, nell'arco del decennio, un quadro sostanzialmente stabile nei rispettivi valori assoluti. Fanno eccezione, da una parte, l'aumento degli oneri per l'aggio ai concessionari, per la fornitura dei *voucher* e per le notifiche dei messi (che passano dai 58 mln del 2018 ai 132 nel 2019), per il noleggio ed assistenza tecnica elaboratori (da 214 ai 242 mln), e per i servizi svolti dai Caf (per i quali si conferma il trend di crescita che va dai 105 mln del 2012 ai 153 mln del 2019) e, dall'altra, la considerevole diminuzione per l'acquisto di macchine e prodotti programma (con valori che passano da 69 mln, ad oltre i 140 nel 2018, per poi scendere ai 63 mln nel 2019).

Per quanto attiene alle spese per acquisto di beni e servizi, si evidenzia, come a fronte di somme impegnate per complessivi 1,253 md, 452 mln (364 nel 2018), siano da riferire a servizi affidati a terzi, 497 mln ad altri acquisti per il funzionamento degli uffici e 305 mln (355 nel 2018) per l'elaborazione automatica dei dati.

La spesa del 2019 per il funzionamento degli uffici (497 mln), è riferibile per oltre il 50 per cento (248 mln) a locazioni e relative utenze. Sono pari a 107 mln le spese per oneri postali, telefonici, trasporto e facchinaggio (che comprende 91 mln riferiti ai servizi di *contact center*).

Tra gli altri oneri di funzionamento (255 mln) assoluta preponderanza è da riferire alle spese legali per il recupero di contributi, concessione di prestazioni ed altre controversie (234 mln).

11.5 - L'attività contrattuale

La complessità dei compiti affidati all'Istituto si è tradotta, anche nel 2019, 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, intorno ai 721 mln nel 2017, 755 mln nel 2018 e 703 mln nel 2019 che fanno riferimento, in particolare, all'acquisto di beni e servizi e all'acquisto di immobilizzazioni tecniche. Queste voci rappresentano nel 2019 il 18 per cento circa del totale delle spese di funzionamento (21 per cento nel 2018), ove calcolate al netto dei trasferimenti allo Stato delle economie derivanti dalle riduzioni degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi.

La tabella 79 mostra come il 18 per cento delle spese di funzionamento di parte corrente sostenute nel 2019 sia da ricondurre alla quarta categoria (uscite per l'acquisto di beni di consumo e di servizi), mentre l'acquisto di immobilizzazioni tecniche scende al 27 per cento (47 nel 2018) della spesa di parte capitale, il valore più basso degli ultimi cinque esercizi.

Tabella 79 - Spesa attività contrattuale

(dati in milioni)

		2015	2016	2017	2018	2019
A	Spese di parte corrente	3.474	3.471	3.342	3.347	3.486
A1	Beni e servizi	603	572	564	594	615
A1.1	di cui informatica	211	188	190	214	242
	<i>A1/A</i>	17%	16%	17%	18%	18%
	<i>A1.1/A1</i>	35%	33%	34%	36%	39%
B	Spese in conto capitale	231	192	454	346	328
B1	Immob. Tecniche	114	131	157	161	88
B1.1	di cui informatica	90	102	130	141	63
	<i>B1/B</i>	49%	68%	35%	47%	27%
	<i>B1.1/B1</i>	79%	78%	83%	88%	72%
C	Totale (A1 + B1)	717	703	721	755	703
C.1	di cui informatica	301	290	320	355	305
	<i>C.1/C</i>	42%	41%	44%	47%	43%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Inps - Relazione direttore generale

La spesa per l'informatica nel 2019 è complessivamente pari al 43 per cento del totale degli impegni per acquisti di beni, servizi e immobilizzazioni tecniche, in diminuzione rispetto al 47 per cento dell'esercizio precedente per effetto della riduzione degli oneri per l'acquisto di prodotti programma connessi con la realizzazione di procedure automatizzate che passano dai 110 mln del 2018 ai 45 mln del 2019 e di macchine ed attrezzature connesse con l'elaborazione automatica dei dati (da 31 a 14 mln).

Più nel dettaglio, i dati dell'ultimo quinquennio mostrano, in termini percentuali, una sostanziale stabilità della spesa informatica di parte corrente (dal 33 per cento delle uscite per l'acquisto di beni e servizi nel 2016, al 39 per cento nel 2019), e un ridimensionamento di quella di parte capitale (dal 78 per cento delle uscite per immobilizzazioni tecniche nel 2016, al 72 per cento nel 2019).

Con riguardo alla natura dei singoli contratti, nel quinquennio considerato, il noleggio e l'assistenza tecnica per elaboratori e apparecchiature ausiliarie hanno rappresentato i due terzi della spesa complessiva nel settore dell'informatica, mentre una incidenza percentuale assai inferiore è da riferire all'acquisto di macchine e programmi.

Nei suoi valori assoluti la spesa in parola segna dunque nel 2019 una perdita di valore e si attesta, nel complesso, su 305 mln, con un decremento di 50 mln sul 2018, ma ancora al di sopra del livello raggiunto nel 2016.

La spesa in questione è stata oggetto di approfondimento da parte del Civ²⁰⁷ che ha sottolineato, tra l'altro, l'esigenza di un piano straordinario di investimenti per il nuovo sistema informatico dell'Istituto volto all'unificazione delle banche dati ed all'interazione con istituzioni terze, della creazione di un magazzino dati (*data warehouse*) ad aggiornamento periodico, del completamento della digitalizzazione di tutti gli archivi cartacei e di garantire l'adeguatezza delle misure antintrusione.

Relativamente ai contratti di maggior rilievo si richiamano, in ambito informatico, la procedura di gara aperta per l'affidamento dei servizi di "*Application Development and Maintenance*", del parco applicativo Inps, aggiudicata per un importo di 211 mln nel 2018 e l'adesione alla Convenzione Consip S.p.a. per la fornitura di licenze d'uso "*Enterprise Agreement*" di software Microsoft autorizzata per una spesa complessiva di 41 mln.

Dopo quattro proroghe, l'Istituto ha proceduto ad aggiudicare la gara del *Contact center* multicanale Inps suddivisa in tre lotti per un importo di 143 mln. I relativi contratti sono stati siglati il 2 agosto 2019 e la consegna definitiva è avvenuta in data 1° dicembre 2019. Alla scadenza del contratto, il servizio, ed il relativo personale oggi dedicato, verrà assunto per legge da Sispi S.p.a. che assumerà la denominazione di Inps Servizi S.p.a.

Un cenno è da riservare alle attività di vigilanza per la sede centrale dell'Istituto la cui gara aperta è stata indetta ad ottobre 2017 ed aggiudicata a novembre 2018; nelle more della

²⁰⁷ Relazione programmatica per gli anni 2021 - 2023 (deliberazione n.120 del 20 maggio 2020).

definizione della stessa, l'Istituto ha provveduto a quattro proroghe tecniche del contratto allo stesso raggruppamento, per un importo complessivo di 11,1 mln sino alla data del 30 giugno 2019. In data 28 giugno 2019 è stato, quindi, stipulato il contratto con la società risultante vincitrice per il periodo 1° luglio 2019- 30 giugno 2022 e per un importo di 25,5 mln.

Sempre in riferimento alla sede centrale, ad ottobre 2018 è stata autorizzata l'indizione di una procedura per il servizio di pulizia, igiene ambientale e servizi connessi di ausiliario per la durata di 48 mesi e per un importo di 58 mln; l'Istituto ha rappresentato che il prolungarsi delle operazioni di gara ha richiesto una rimodulazione della spesa fino ai primi sei mesi del 2024.

In ordine al servizio di *"pagamento delle rate di pensione in Italia per conto dell'Inps e servizi aggiuntivi"* è stato autorizzato l'espletamento di n. 26 procedure negoziate tra le quali si segnala quella con Poste Italiane S.p.a. per un'aggiudicazione definitiva di 127 mln e una durata di 36 mesi decorrenti dal 1° ottobre 2018.

Rilevanti riflessi giuridici, economici e gestionali sull'attività contrattuale assumono le complesse vicende afferenti al processo di internalizzazione degli archivi dell'Istituto intesa a ricondurre il patrimonio archivistico in un unico polo archivistico nazionale. Detta strategia, definita con la determinazione commissariale n. 94 del giugno 2014 risulta di fatto abbandonata per i problemi connessi con la messa in sicurezza ed in esercizio dei locali di proprietà siti nel comune di Lacchiarella, nella provincia di Milano.

Allo stato la documentazione cartacea dell'Inps è affidata sia ad archivi interni, che in *outsourcing* a soggetti esterni. Nell'ambito di questa seconda modalità, assume rilievo particolare il contratto per servizi di archiviazione, custodia e gestione del materiale documentale e di adeguamento dello stesso alla normativa in tema di beni culturali stipulato a trattativa privata sin da giugno del 1999 con la Società Delta Uno Servizi s.p.a. (come sviluppo di un contratto stipulato con il medesimo soggetto già nel 1994) e venuto a scadenza definitiva nel luglio 2017 dopo il rinnovo del 2008.

Pur dopo la scadenza, tuttavia, il contratto è ultrattivo fino ad almeno il 2024 per effetto di una clausola contrattuale (art. 12 del contratto) a suo tempo approvata dall'Istituto che impone una tempistica cadenzata delle operazioni di disistivaggio estremamente onerosa e sostanzialmente pari al valore (circa 15/18 milioni di euro annui) del contratto scaduto.

Il ripetersi e la rilevanza degli inadempimenti, pur contestati solo a far data dal mese di febbraio 2019 sino al completo blocco delle attività a partire dal mese di aprile 2019, hanno indotto l'Istituto, con propria determinazione n. RS30/504/2019 del 9 agosto 2019 a risolvere il contratto ai sensi dell'art. 13, c. 6, del regolamento contrattuale e dell'art. 136 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, disponendo inoltre di procedere all'incameramento della cauzione definitiva, ai sensi dell'art. 113 del citato decreto legislativo.

Di conseguenza la società ha formulato una proposta di transazione (rappresentata con parere favorevole dal Coordinamento generale legale nella riunione di lavoro del 27 novembre 2019) in base alla quale l'Istituto acquisterebbe i depositi - peraltro di proprietà di società terza - siti in Pomezia e verserebbe il pagamento del canone di disistivaggio per un periodo di circa quattro anni per un totale di circa 40 milioni di euro) ed ha comunque promosso in data 12 dicembre 2019 ricorso *ex art. 700 c.p.c.* per la sospensione della determinazione di risoluzione chiedendo " *di accertare e dichiarare il diritto della Delta Uno Servizi a proseguire il rapporto con INPS per l'attività di disistivaggio prevista contrattualmente, con conseguente condanna dell'Istituto per i corrispettivi rimasti insoluti*".

Il ricorso è stato respinto dal Tribunale di Roma all'esito della discussione dell'udienza del 15 gennaio 2020 in quanto ritenuto infondato per carenza del requisito del *periculum in mora*, mentre non c'è stata valutazione del *fumus boni iuris*. In data 23 gennaio 2020, la Banca di credito cooperativo che a suo tempo aveva emesso la cauzione definitiva, ha provveduto al pagamento all'Istituto della somma pari ad euro 3.747.250,00 a titolo di escussione della fideiussione. Avverso la decisione, la società ha presentato reclamo *ex art. 669-terdecies c.p.c.*

In merito agli sviluppi della proposta di transazione, va ricordato che la stessa si riferisce anche al contenzioso azionato dall'Istituto nei confronti della Delta Uno Servizi S.p.a., con rito a cognizione sommaria ai sensi dell'art. 702 *bis* c.p.c. (RG 82875/2017 del Tribunale di Roma prossima udienza è fissata per il prossimo 9 giugno 2021), con una richiesta di adempimento della prestazione di adeguamento a normativa archivistica del materiale documentale e di tenuta e archiviazione ottica che lo rendano effettivamente fruibile, ed una domanda - meramente subordinata - di risarcimento di circa 107 milioni di euro.

Considerato che rispetto a tale prestazione contrattuale la società affidataria risulterebbe totalmente inadempiente, va segnalato che con verbale n. 31 del 17 settembre 2020, il Collegio dei sindaci, nel chiedere all'Amministrazione di essere aggiornato su tutti gli sviluppi legati al

contratto con la società ed alla sua risoluzione, ha invitato l'Ente a valutare e risolvere situazioni di potenziale conflitto di interesse.

L'Istituto non ha mosso contestazioni nei confronti dei propri dipendenti che, a qualunque titolo, hanno determinato l'Inps alla stipula dei contratti. Per contro sono state date istruzioni di trattenere presso gli uffici il materiale documentale richiesto per esigenze di servizio.

Nell'ambito della descritta vicenda, in data 7 aprile 2020 è stata segnalata l'ipotesi di danno erariale per mancata opposizione da parte del Coordinamento generale legale a decreto ingiuntivo n. 12974/2018 dell'8.6.2018 del Tribunale di Roma ottenuto da Delta Uno S.p.a. per il pagamento di euro 170.861,62 (oltre interessi e spese di procedura di euro 2.135,00 per compenso ed euro 406,50 per esborsi, oltre Iva e c.p.a) che l'Istituto aveva trattenuto su fattura emessa dalla società a dicembre 2017 in considerazione di una "*contestazione in essere relativa a stampati e cancelleria (di cui al verbale di constatazione del 2 novembre 1999) per una quantità complessiva di 24.643 quintali*".

Con riguardo 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 - dopo considerevoli ritardi, solo una procedura si è finora conclusa con la stipula del relativo contratto con l'operatore aggiudicatario, sottoscritto in data 8 ottobre 2020.

Già prima della descritta situazione riguardanti la proprietà di Lacchiarella e la vicenda Delta Uno, del resto, si era resa necessaria la ricerca di ulteriori siti di proprietà, presso i quali effettuare le operazioni di disistivaggio del materiale conservato e gestito in *outsourcing*. Delle tre strutture individuate, allo stato, soltanto quelle ubicate nel comune di Roma risultano operative mentre per la terza, situata a Taranto è in corso (per una spesa di circa 4,3 mln) la rifunionalizzazione e l'allestimento uso archivio. Gli immobili della Direzione generale vengono parzialmente utilizzati uso archivio.

Le attività connesse alla custodia, gestione e classificazione dei documenti degli archivi di deposito delle varie strutture territoriali dell'Istituto e di quelle in corso di disistivaggio, sono state aggiudicate con procedura ad evidenza pubblica, per una durata triennale, per un importo di 11,307 mln.

Un riferimento 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 S.p.a. 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 sono comunicati all'Anac e all'AgId.

Al riguardo, l'Istituto ha rappresentato come, nel corso del 2019 siano state autorizzate - e debitamente comunicate agli organismi competenti - tredici procedure negoziali (divise in più lotti) ai sensi del c. 516 citato, mentre non risultano assunti provvedimenti rientranti nella fattispecie di cui al c. 510.

L'analisi riferita all'attività in materia contrattuale della Direzione centrale risorse strumentali e centrale unica acquisti nel 2019, mette in evidenza, limitatamente alle autorizzazioni di spesa superiori ai 10.000 euro, che il ventidue per cento delle autorizzazioni ha riguardato procedure negoziate, il sedici per cento proroghe, il sedici per cento affidamenti diretti, il sedici per cento ordinativi diretti e il nove per cento adesioni a convenzioni Consip. Residuali le procedure aperte, ristrette, appalti, quinto d'obbligo, ripetizioni, atti aggiuntivi e integrazioni.

Tabella 80 - Determinazioni di indizioni della Direzione centrale risorse strumentali e centrale unica acquisti

Tipologia di scelta del contraente	Numero di procedure	Percentuale
Procedura negoziata	37	22
Proroga	28	16
Affidamento diretto	27	16
Adesione Consip	16	9
Ordinativo diretto di spesa	27	16
Procedura aperta	12	7
Procedura ristretta	7	4
Varie ²⁰⁸	14	8
Totale	168	

Fonte: Elaborazione da determinazioni di spesa Direzione Centrale risorse strumentali e centrale unica acquisti anno 2019

In particolare, il ricorso al Mercato elettronico della pubblica amministrazione ha riguardato la totalità delle procedure negoziali e oltre il cinquanta per cento degli affidamenti diretti, mentre le procedure ristrette sono state svolte mediante il Sistema Dinamico di Acquisizione per la P.A. (SDAPA) sempre su piattaforma Consip.

Riguardo all'intero territorio nazionale (direzione generale e stazioni appaltanti regionali) nelle tabelle che seguono vengono evidenziate le procedure negoziali aggiudicate nel 2019 (tab. 81) e le procedure sopra e sottosoglia comunitaria²⁰⁹, indette nel 2019, relativamente ai lavori (tab. 82) e beni e servizi (tab. 83) rappresentate con la totalità delle gare nel medesimo settore.

Tabella 81 - Rapporto tra procedure negoziate e procedure ordinarie

	Numero procedure	Importo procedure
Procedure negoziate aggiudicate nel 2019	276	104.835.520
Totale procedure aggiudicate nel 2019	1.285	574.992.061
Negoziato/totale	21%	18%

Fonte: Inps, Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2021-2023 (all. 6).

²⁰⁸ Tipologie residuali: appalti, quinto d'obbligo, ripetizioni, atti aggiuntivi e integrazioni.

²⁰⁹ Valore della soglia vigente nel corso del 2019: lavori e concessioni > euro 5.548.000, beni e servizi >221.000.

Tabella 82 - Rapporto tra procedure sopra e sotto soglia comunitaria - lavori

Lavori		
	Numero procedure	Importo procedure euro
Procedure lavori sopra soglia indette 2019	0	0
Totale procedure lavori indette 2019	393	26.889.827
Sopra soglia lavori/Totale lavori	0	0
	Numero procedure	Importo procedure
Procedure lavori sotto soglia indette 2019	393	26.889.827
Totale procedure lavori indette 2019	393	26.889.827
Sotto so glia lavori/ Totale lavori	100 %	100 %

Fonte: Inps, Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2021-2023 (all. 6).

Tabella 83 - Rapporto tra procedure sopra e sotto soglia comunitaria - beni e servizi

Beni e servizi		
	Numero procedure	Importo procedure euro
Procedure beni-servizi sopra soglia indette 2019	70	186.565.495
Totale procedure beni-servizi indette 2019	785	354.928.625
Sopra soglia beni-servizi/Totale beni-servizi	9%	53%
	Numero procedure	Importo procedure
Procedure beni-servizi sotto soglia indette 2019	715	168.363.131
Totale procedure beni-servizi indette 2019	785	354.928.625
Sotto soglia beni-servizi/ Totale beni-servizi	91%	47%

Fonte: Inps, Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2021-2023 (all. 6).

Sul versante della razionalizzazione delle procedure di acquisizione di beni e servizi a livello sia centrale, che territoriale, la Direzione centrale risorse strumentali e centrale unica acquisti è intervenuta secondo due principali linee direttrici, pur tra loro collegate. La prima è finalizzata alla implementazione informatica volta alla telematizzazione delle procedure di approvvigionamento, con la redazione di un “piano gare 2018/2019” e una migliore

pianificazione economico-finanziaria. La seconda è intesa ad accentrare, quanto più possibile, le procedure di approvvigionamento 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, denominato “Cruscotto di monitoraggio delle procedure di acquisto” attivato in via sperimentale già dal gennaio 2019²¹⁰ che, partendo dal “piano gare” dovrebbe consentire una rilevazione costante dello stato delle diverse procedure programmate. Ulteriore passo verso una completa informatizzazione delle procedure è l’attivazione di un’apposita funzione denominata “Fascicolo telematico di gara” dove vengono archiviati i documenti digitali e la scansione di quelli cartacei facente parte delle procedure di acquisto e gestione dei contratti²¹¹.

Dette iniziative sono finalizzate alla migliore programmazione delle attività in parola, al contenimento del fenomeno – ancora vasto - delle c.d. proroghe tecniche e, più in generale, ad assicurare il rigoroso rispetto delle disposizioni del codice degli appalti.

11.6 La gestione di cassa

La gestione di cassa si attesta a fine esercizio su un valore positivo di 1,793 md, come esposto nella tabella 84.

²¹⁰ Direzione centrale Acquisti e appalti, messaggio Hermes n. 34 del 7 gennaio 2019.

²¹¹ Direzione centrale Acquisti e appalti, messaggio Hermes n. 2802 del 23 luglio 2019.

Tabella 84 - Gestione di cassa

(dati in milioni)

	2018	2019	Var. ass.
Riscossioni correnti	360.211	345.256	-14.955
Entrate contributive	223.064	227.455	4.391
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	132.854	113.459	-19.395
Altre entrate	4.293	4.341	48
Riscossioni in conto capitale	72.519	11.925	-60.594
Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione	8.147	7.873	-274
Trasferimenti in conto capitale	61.801	14	-61.787
Accensione di prestiti	2.571	4.038	1.467
- Anticipazioni di Tesoreria	0	0	0
- Anticipazioni sul fabbisogno finanziario delle gestioni	2.513	3.884	1.371
- Assunzione di debiti diversi	58	154	96
Partite di giro	66.544	69.755	3.212
Totale delle riscossioni	499.274	426.937	-72.337
Pagamenti correnti	338.752	347.689	8.937
Funzionamento	2.212	2.328	116
Interventi diversi	336.263	345.094	8.831
- Uscite per prestazioni istituzionali	318.153	330.523	12.370
- Trasferimenti passivi	5.028	4.306	-722
-- Altri interventi diversi	12.976	10.266	-2.710
Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	277	267	-10
Pagamenti in conto capitale	96.682	8.160	-88.522
Investimenti	7.725	7.965	240
Oneri comuni	88.957	196	-88.761
- Rimborso anticipazioni di Tesoreria	0	0	0
- Rimborso anticipazioni Stato su fabbisogno finanziario	88.878	0	-88.878
- Estinzione di debiti diversi	79	196	117
Partite di giro	66.226	69.294	3.068
Totale dei pagamenti	501.659	425.143	-76.516
Saldi			
Di parte corrente	21.459	-2.434	-23.893
In conto capitale	-24.162	3.765	27.927
Per partite di giro	318	462	144
Complessivo	-2.386	1.793	4.179

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2019

Il miglioramento complessivo che si registra nel 2019 è da attribuire al saldo in conto capitale che, passando da -24,162 md del 2018 ai 3.765 md, compensa la componente di parte corrente il cui andamento è opposto (da 21,459 md del 2018 a -2.434 del 2019).

Venuti meno gli effetti della l. n. 205 del 2017 caratterizzata da flussi rilevanti quali i 61,801 md di trasferimenti in conto capitale e i pagamenti per 88,878 md ad estinzione di corrispondenti anticipazioni dello Stato per il finanziamento dei disavanzi delle gestioni, che avevano condotto ad un saldo negativo di 24,162 md, la gestione in conto capitale torna ad avere nella riscossione delle anticipazioni non rimborsate (con conseguente sterilizzazione dei corrispondenti pagamenti) l'elemento determinante.

Il peggioramento del saldo di parte corrente è invece imputabile alla crescita dei pagamenti per prestazioni istituzionali (+12,370 md) ed al venir meno di trasferimenti correnti per 19,396 md, nonostante un incremento delle riscossioni per entrate contributive per 4,392 md.

Nel 2019 le anticipazioni dello Stato coprono il fabbisogno netto di cassa che, considerato al lordo dei trasferimenti dello Stato, si attesta su -2,091 md, mentre per la differenza, pari a 1,793 va ad aumentare le disponibilità di cassa a fine esercizio.

11.7 La situazione amministrativa

La situazione amministrativa è esposta nella tabella 85.

Tabella 85 - Situazione amministrativa

		<i>(dati in milioni)</i>	
		2018	2019
Fondo di cassa al 1° gennaio		33.172	30.786
Riscossioni dell'anno	In c/competenza	458.499	416.690
	In c/residui	40.775	10.246
		499.274	426.937
Pagamenti dell'anno	In c/competenza	402.741	414.414
	In c/residui	98.918	10.729
		-501.659	-425.143
Fondo di cassa al 31 dicembre		30.786	32.579
Residui attivi al 31 dicembre	Dell'esercizio	21.937	20.239
	Degli esercizi precedenti	119.884	130.299
		141.821	150.538
Residui passivi al 31 dicembre	Dell'esercizio	-13.292	-15.829
	Degli esercizi precedenti	-56.097	-58.384
		-69.389	-74.212
Avanzo di amministrazione		103.218	108.905

Fonte: Inps - rendiconto 2019

La situazione amministrativa consolida il risultato del 2018, frutto dell'operazione di compensazione delle posizioni creditorie e debitorie Stato - Inps contenuta nel citato art. 1, c. 178 della legge di bilancio per il 2018, con un saldo di 108,905 md (tab. 85). L'avanzo di amministrazione, dopo essersi attestato nel 2011 su 60,3 md, ha mostrato negli anni successivi importi in continuo decremento, accentuato dall'avvenuta incorporazione dell'Inpdap con un valore, a fine 2014, di 35,743 md. Tornato a crescere nel 2017 (39,763 md) e raggiunti i 103,218 nel 2018, nell'esercizio in esame il saldo positivo è da ricondurre sia alla gestione dei residui finali, con l'aumento dei residui attivi (+8,717 md) maggiore dell'incremento dei residui passivi (+4,823 md), sia alla cassa, con pagamenti che si ridimensionano (-76,516 md) in misura maggiore rispetto alle riscossioni (-72,337 md).

Al 31 dicembre 2018, i residui attivi eliminati con operazioni di riaccertamento ammontano a 1,276 md, di cui 0,113 md riconducibili ai crediti contributivi verso aziende, 0,640 md verso commercianti e 0,376 md verso gli artigiani. 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 276 mln (295 mln al 31 dicembre 2017), di cui 172 mln relativi alle spese di funzionamento. Ciò in conseguenza di eliminazione degli impegni di spesa originari per sopravvenuta prescrizione o per insussistenza di partite debitorie.

Tra i residui attivi finali, rappresentano l'aggregato più rilevante i residui da entrate per contributi, la cui dinamica nell'ultimo decennio è rappresentata nella tabella 86.

Tabella 86 - Residui attivi finali aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti

(dati in milioni)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	56.174	61.078	66.322	72.316	78.654	86.640	92.399	98.236	104.453	111.429	119.019
di cui											
Contributi per i lavoratori dipendenti dalle aziende tenute alla presentazione delle denunce- rendiconto	31.174	33.470	36.612	40.835	43.704	48.251	50.548	52.595	54.548	58.375	62.381
Contributi per gli operai agricoli dipendenti e per i mezzadri e coloni reinseriti nella AGO	3.727	3.791	3.887	4.188	4.222	4.304	4.402	4.533	4.640	4.724	4.907
Contributi dei CDMC	1.422	1.396	1.473	1.492	1.595	1.716	1.837	2.006	2.135	2.217	2.355
Contributi artigiani	8.252	9.063	9.953	10.196	11.251	12.405	13.499	14.655	16.146	17.162	18.107
Contributi esercenti attività commerciali	9.174	10.172	11.481	12.127	13.922	15.850	17.715	19.886	22.269	24.058	26.055
Contributi parasubordinati	130	1.202	961	1.140	1.482	1.614	1.730	1.847	1.866	1.923	2.067

Fonte Elaborazione dati rendiconti anni 2008-2018

Come mostra la tabella 86, il valore totale dei residui attivi, al netto delle eliminazioni per riaccertamento, vede una progressione annuale stabile (intorno all'8 per cento), passando dai 56,174 md del 2009 ai 119,019 md del 2019. L'incidenza maggiore è data dai residui per contributi: *i*) dei lavoratori dipendenti delle aziende tenute alla presentazione delle denunce Dm, per 62,381 md (che rappresentano il 41,4 per cento del totale residui nel 2019); *ii*) degli esercenti attività commerciali per 26,055 md (pari al 17 per cento); *iii*) degli artigiani per 18,107 md (pari al 12 per cento).

In termini di crescita percentuale, i residui degli esercenti attività commerciali raggiungono tassi medi intorno al 12 per cento, quelli degli artigiani, dei CdcM e delle aziende Dm, registrano percentuali inferiori. La gestione dei parasubordinati non indicava alcun residuo a tutto il 2008, per raggiungere 1,202 md nel 2010, 1,847 nel 2016, stabilizzarsi ad 1,866 nel 2017 (1,866 md) e riprendere la crescita nel 2018 (1,923 md) e, quindi, nel 2019 (2.067 md).

In rapporto all'anno di insorgenza dei crediti, l'anzianità dei residui antecedente al 2014 è pari al 79 per cento per gli operai agricoli; al 70 per cento per i parasubordinati; per il 60 per cento per le aziende Dm; per circa il 58 per cento per il Cdm; e per circa il 54 per cento per gli artigiani²¹².

Sempre sul fronte dei residui attivi, le partite creditorie per trasferimenti da parte dello Stato registrano un decremento di 1,01 md, in netto calo rispetto ai 26,664 md del 2018. Le variazioni in valore assoluto più elevate sono riconducibili ai residui attivi per apporto dello Stato per i trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato che aumentano di 1,231 md (da 41 mln a 1,272 md) e di quelli a copertura degli oneri derivanti dagli esoneri contributivi di cui all'art. 1 cc. 361 e 362, l. 23 dicembre 2005, n. 266 che aumentano di 971 mln (da 1,593 md a 2,564 md). Sono azzerati (da 1,276 md a 0) i residui per trasferimenti a copertura degli oneri derivanti dall'esonero contributivo per le nuove assunzioni a tempo indeterminato.

I residui passivi finali registrano, invece un aumento meno consistente (+5,099 md) attribuibile - diversamente da quanto osservato con riguardo ai valori attivi - alla componente in conto capitale (-3,867 md), mentre residuali sono le variazioni della parte corrente (+651 mln) e quelle riferibili alle partite di giro (+480 mln).

Nel 2019, quindi, i residui passivi totali si attestano su 74,212 md (69,389 nel 2018), di cui circa il 43 per cento (32,155 md) è rappresentato da debiti per anticipazioni della Tesoreria centrale dello Stato, mentre i residui da mancato rimborso delle anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni passano dal 11 al 16 per cento.

La restante percentuale è costituita da residui per il versamento di ritenute erariali (9,111 md, pari al 12,3 per cento) e, con percentuali sotto il 6 per cento, da residui relativi a pensioni e trattamenti per carichi familiari (3,995 md), per il rimborso di somme trasferite in eccedenza sugli oneri posti a carico dello Stato (2,379 md), per il versamento dei contributi per i lavoratori agricoli riscossi per conto dell'Inail (2.608 md) e per oneri finanziari derivanti da cessioni di crediti contributivi (2,381 md).

²¹² Con Determinazione n. 11 del 9 giugno 2020, il CIV, nell'approvare il riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2018 ha impegnato gli organi di gestione dell'Istituto ad adottare le iniziative necessarie a ridurre o eliminare le cause di tardiva cancellazione dei crediti dei lavoratori autonomi iscritti nelle gestioni artigiani e commercianti e promosso un aggiornamento dei criteri fino ad ora seguiti per l'accertamento e la declaratoria di irrecuperabilità dei crediti che sono stati stabiliti con deliberazione del C.d.A. del 1998.

La tabella 87 indica l'andamento dei residui passivi per anticipazioni da parte dello Stato, quale posta più rilevante del totale dei residui passivi.

Tabella 87 - Residui finali anticipazioni da parte dello Stato

(dati in milioni)

	2015	2016	2017	2018	2019
Anticipazioni effettuate dalla Tesoreria Centrale dello Stato ai sensi dell'art.16 della l. n. 370/74	32.155	32.155	32.155	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	88.879	92.872	94.179	7.814	11.698

Fonte: Elaborazione dati rendiconti anni 2015-2019

11.8 Il conto economico

Come già sottolineato nelle precedenti relazioni, il conto economico dell'Inps risulta contraddistinto da forte rigidità delle componenti più rilevanti determinata da fattori esterni di fonte normativa e che si riflette sui saldi intermedi e finali.

La tabella 88 evidenzia l'andamento della gestione economica del 2019 raffrontata con gli analoghi dati del 2018.

Sin da subito è d'uopo sottolineare come i principali aggregati del conto economico rappresentati dai ricavi per aliquote contributive e dai costi per prestazioni istituzionali trovano corrispondenza nei saldi esposti nel rendiconto finanziario i cui andamenti sono analizzati, nel dettaglio, in specifici capitoli di questa relazione.

I ricavi e i costi in parola, in applicazione del criterio della competenza economica, concorrono alla formazione del valore e dei costi della produzione, corretti dalle voci di rettifica e integrazione (ratei e risconti).

Tabella 88 - Conto economico

(dati in milioni)

		Anno		Variazioni	
		2018	2019	Valori Assoluti	%
A	Valore della produzione				
A.01	Proventi e corrispettivi per la produzione delle prestazioni e/o servizi	219.491	227	8.396	3,8
	aliquote contrib.ve a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	230.050	239	4.924	2,1
	quote di partecipazione degli iscritti	1.115	1	121	10,9
	poste correttive e compensative	-12.088	9	2.927	24,2
	ratei e risconti	414	838	424	102,4
A.05	Altri ricavi	107.000	152	8.752	8,2
	trasferimenti da parte dello Stato	105.720	1115	8.726	8,3
	entrate non classificabili in altre voci	1.155	1	-4	-0,3
	poste correttive e compensative	-20	0	20	100
	altri ricavi	153	156	3	2,0
	ratei e risconti	-8	0	8	100
	Totale Valore della Produzione	326.491	369	17.148	5,3
B	Costo della produzione				
B.06	Costi per acquisto materie prime, sussidiarie, consumi e merci	-315.882	380	-12.588	-4,0
B.06.A	Prestazioni istituzionali	-315.328	380	-13.142	-4,2
	spese per prestazioni	-318.373	315	-12.683	-4,0
	poste correttive e compensative	2.770	1	-133	-4,8
	ratei e risconti	275	51	-224	-81,5
B.06.B	Spese per acquisto beni di consumo e servizi	-554	584	-30	-5,4
	di cui spese per l'acquisto di beni e servizi	-594	-616	-22	-3,7
B.09	Costi per il personale	-2.091	17	14	0,7
	di cui oneri per il personale in attività di servizio	-1.681	12	-42	-2,5
B.10	Ammortamenti e svalutazioni	-11.093	111	-1.611	-14,5
B.10.A.B	Ammortamento immobilizzazioni immateriali e materiali	-149	-112	37	24,8
B.10.D	Svalutazione dei crediti compresi nell'attivo circolante	-10.944	122	-1.648	-15,1
	di cui svalutazione crediti contributivi	-10.858	128	-1.630	-15,0
B.12	Accantonamenti ai fondi per rischi	-10	-211	-201	-2.010,0
B.13	Accantonamenti ai fondi per oneri	-12	38	-2.106	-17.550,0
B.14	Oneri diversi di gestione	-5.890	58	752	12,8
	di cui trasferimenti passivi	-5.078	48	560	11,0
	Totale Costi della Produzione	-334.935	333	-16.368	-4,9
	Differenza tra valore e costi della produzione	-8.444	71	780	9,2
C	Proventi ed oneri finanziari				
C.16	Altri proventi finanziari	285	271	-14	-4,9
	di cui redditi e proventi patrimoniali	270	259	-11	-4,1
C.17	Interessi passivi ed altri oneri finanziari	-13	-14	-1	-7,7
	Totale proventi ed oneri finanziari	272	258	-14	-5,1
D	Totale rettifiche di valore di attività finanziarie	-14	2	16	114,3
E	Proventi ed oneri straordinari				
E.20	Proventi straordinari	289	151	-138	-47,8
E. 21	Oneri straordinari	-8	-35	-27	-337,5

E.22	Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui	255	200	-55	-21,6
	di cui eliminazione dei residui passivi	254	200	-54	-21,3
E.23	Sopravvenienze passive ed insussistenze dell'attivo derivanti dalla gestione dei residui	-50	-33	17	34,0
	prelievo dal Fondo svalutazione crediti contributivi	1.122	1	39	3,5
	prelievo dal Fondo svalutazione crediti prestaz. da recuperare	56	68	12	21,4
	eliminazione residui attivi	-1.228	1	-33	-2,7
	Totale proventi ed oneri straordinari	486	283	-203	-41,8
	Risultato prima delle imposte	-7.700	22	578	7,5
F	Imposte dell'esercizio	-139	-161	-22	-15,8
	Risultato di esercizio	-7.839	23	556	7,1
	Totale assegnazioni e prelievi da riserve legali	-3.644	32	-58	-1,6
	Disavanzo economico	-11.483	185	498	4,3

Fonte: Elaborazione rendiconto anno 2019. I dati esposti in tabella sono comprensivi dei ratei e risconti di esercizio

Il risultato d'esercizio dell'Istituto, dopo aver registrato un deciso peggioramento nel 2012 per effetto dell'incorporazione di Inpdap fino a raggiungere i -16,297 md nel 2015, si è chiuso nel 2019 con un saldo di -7,283 md (-7,839 md nel 2018). Con l'assegnazione a riserva legale di 3,702 md, l'esercizio in esame chiude con un disavanzo economico di 10,985 md (11,483 md nel 2018).

Nel quadro di riclassificazione dei risultati economici, il valore aggiunto (-96,391 md) e il margine operativo lordo (-98,482 md) mostrano un peggioramento (rispettivamente del 4,2 e 4,8%) sui dati del 2018, mentre il risultato operativo migliora di 0,78 md, passando da -8,444 a -7,664 md.

Quest'ultimo andamento è prevalentemente da riferire all'aumento dei trasferimenti statali, il cui incremento (+8,726 md) compensa ampiamente il maggiore accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi (+ 1,638 md) ed a fondi per la copertura di oneri futuri (+2,104 md).

Negli aggregati più consistenti, i ricavi non riescono comunque a compensare le componenti negative della gestione. Mentre i ricavi sulle aliquote contributive crescono di 4,924 md (da 230,050 md del 2018 a 234,974 md) e i citati trasferimenti dallo Stato, di 8,726 md (da 105,720 md del 2018 a 114,446 md), le prestazioni istituzionali crescono di 12,683 md (da 318,373 md del 2018 a 331,056 md) e i trasferimenti passivi diminuiscono di 0,56 md (da 5,078 md a 4,518 md).

Nel 2019 la gestione *ex Inpdap* peggiora il relativo saldo (da - 10,095 md a -12,498 md) il più alto dal 2010.

Sono, tuttavia, da ricondurre al settore privato gli effetti negativi sui saldi economici nella considerazione che le poste accantonate al fondo di svalutazione crediti sono esclusivamente riconducibili a quel comparto.

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 da evidenziare la sostanziale uguaglianza tra reddito operativo e reddito netto, significativa della scarsa incidenza delle componenti finanziarie e straordinarie.

Le prime registrano un saldo positivo di 0,258 md (0,272 md nel 2018) per gran parte attribuibile ai 0,259 md (0,270 md nel 2018) di redditi e proventi patrimoniali mentre le componenti straordinarie chiudono con un saldo di 0,283 md (0,486 md nel 2018). Risultato, quest'ultimo, che consegue a fattori di segno opposto rappresentati dalla diminuzione dei proventi straordinari per 0,138 md, delle sopravvenienze attive per 0,55 md e dall'aumento degli oneri straordinari per 27 mln.

11.9 Lo stato patrimoniale

L'andamento delle voci che compongono lo stato patrimoniale, poste a raffronto con i dati del 2018, sono di seguito esposte nella tabella 89.

Tabella 89 - Stato patrimoniale*

(dati in milioni)

	Consistenza al 31/12/2018	Consistenza al 31/12/2019	Variazioni	
			Assolute	%
Immobilizzazioni				
Immobilizzazioni immateriali	124	122	-2	-1,6
Immobilizzazioni materiali	2.866	2.727	-139	-4,8
Immobilizzazioni finanziarie	10.875	10.922	47	0,4
Totale immobilizzazioni	13.866	13.771	-95	-0,7
Attivo Circolante				
Rimanenze	301	308	7	2,3
Residui attivi meno Fondi svalutazione crediti	61.153	58.514	-2.639	-4,3
Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni	225	225	0	0,0
Disponibilità liquide	30.786	32.579	1.793	5,8
Totale attivo circolante	92.465	91.627	-838	-0,9
Ratei e Risconti				
Ratei attivi	27.449	28.289	840	3,1
Totale ratei e risconti	27.449	28.289	840	3,1
Totale Attività	133.779	133.687	-92	-0,1
Patrimonio Netto				
Riserve obbligatorie e derivanti da legge	73.446	76.654	3.208	4,4
Contributo per ripiano disavanzi	86.985	86.985	0	0,0
Riserva fondo solidarietà residuale	1.785	2.278	493	27,6
Avanzi (disavanzi) economici portati a nuovo	-103.691	-115.174	-11.483	-11,1
Avanzo (disavanzo) economico d'esercizio	-11.483	-10.985	498	4,3
Totale Patrimonio Netto	47.042	39.759	-7.283	-15,5
Fondi per rischi ed oneri				
Fondo per imposte	11	11	0	0,0
Fondi per altri rischi ed oneri	8.361	10.471	2.110	25,2
Fondo rischi per il contenzioso giudiziario	57	54	-3	-5,3
Altri fondi	70	279	209	298,6
Totale fondi per rischi ed oneri	8.503	10.815	2.312	27,2
Fondo trattamento di fine rapporto	1.980	2.000	20	1,0
Residui passivi				
Debiti	71.194	75.976	4.782	6,7
Totale residui passivi	71.194	75.976	4.782	6,7
Ratei e Risconti				
Ratei passivi	4.666	4.725	59	1,3
Risconti passivi	4	7	3	75,0
Riserve tecniche	391	405	14	3,6
Totale Ratei e Risconti	5.061	5.137	76	1,5
Totale Passività	-133.779	-133.687	92	0,1

*I saldi sono frutto di arrotondamenti.

Fonte: Elaborazione dati rendiconto 2019

L'assetto patrimoniale ha registrato una ridefinizione degli aggregati più importanti da ricondurre al più volte citato art. 1, c. 178, della legge di Bilancio per il 2018, attraverso la regolazione delle partite creditorie e debitorie tra Stato e Inps, con la compensazione dei crediti

e debiti per un importo di 27,091 md e al riconoscimento della natura di “trasferimento” dei debiti residui sino ad un importo complessivo di 88,878 md riducendo l’importo complessivo dei debiti in una percentuale del 54,7 per cento e quello dei crediti netti del 32,7 per cento.

Nell’esercizio in esame le poste creditorie, al netto dei fondi di svalutazione, si attestano su 58,514 md, importo pari al 43,8 per cento del totale dell’attivo, mentre i debiti raggiungono i 75,976 md, pari al 56,8 per cento del totale delle passività.

Dal lato dell’attivo le immobilizzazioni si movimentano in diminuzione per 95 mln, (-2 mln attengono a quelle immateriali, -139 mln alle materiali e +47 mln a quelle finanziarie). Quest’ultime rilevano, in particolare, un incremento di 66 mln da mutui e di 0,261 md dai prestiti concessi agli iscritti della gestione crediti *ex* Inpdap.

Quanto alle poste dell’attivo circolante, le disponibilità liquide si attestano su 32,579 md, con un aumento sul 2018 del 5,8 per cento, pari, nel suo valore assoluto, a 1,793 md.

Questo aumento corrisponde ad una copertura delle anticipazioni erogate dallo Stato (3,884 md) superiore al fabbisogno di cassa pari a 2,091 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 (113,440 md).

I trasferimenti da parte dello Stato generano crediti per un importo complessivo di 15,197 md (14,191 md nel 2018), cui si aggiungono crediti verso altri enti del settore pubblico per 4,912 md e verso le Regioni per 0,655 md.

Le poste del passivo continuano ad essere caratterizzate dal debito verso lo Stato ed altri soggetti pubblici che sfiora nel 2019 i 58 md, di cui 32,155 md per anticipazioni di tesoreria (importo, quest’ultimo, rimasto invariato negli ultimi anni) e 11,698 md per anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali pur dopo l’eliminazione di 88,878 md nel 2018.

Il patrimonio netto si attesta nel 2019 su valori di poco inferiore ai 40 md (39,759 md), con una diminuzione sul 2018 di 7,283 md in ragione del risultato di esercizio negativo.

Al netto dell’intervento di ripiano, la movimentazione del patrimonio netto nel 2019 evidenzia il peso di risultati economici negativi, fortemente condizionati dalla svalutazione di crediti ad alto rischio di realizzabilità, il cui importo nel corrente anno continua ad essere consistente (12,488 md). Per l’effetto, alla chiusura dell’esercizio il fondo svalutazione crediti contribuiti si attesta sul valore di 89,772 md (78,452 md nel 2018).

In definitiva, la situazione patrimoniale dell'Istituto nel 2019 presenta un profilo strutturale sostanzialmente equilibrato, con poste dell'attivo (crediti verso lo Stato e liquidità) appena sufficienti a bilanciare il debito verso lo Stato costituito da trasferimenti per anticipazioni.

D'altro canto, i crediti di natura contributiva (pari nel 2019 a 29,247 md) scontano i rischi connessi alla loro effettiva realizzabilità, come reso evidente dall'incremento del relativo fondo di svalutazione.

Resta, in ogni caso, l'esigenza di un intervento del legislatore che vada oltre la periodica regolazione e che preveda un diverso meccanismo di finanziamento delle prestazioni previdenziali dovute per legge dall'Inps che, superando il meccanismo delle anticipazioni e il continuo formarsi di un debito verso lo Stato, consenta l'idonea programmazione delle risorse finanziarie per far fronte al pagamento delle prestazioni.

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 comunque essere accompagnato dal rafforzamento delle attività di riscossione dei crediti e dall'accertamento della reale esigibilità dei crediti previdenziali attualmente iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale e nello stesso fondo di svalutazione che rappresenta circa il settanta per cento dell'intera massa creditizia.

11.9.1 Le immobilizzazioni finanziarie

Tra le immobilizzazioni, quelle finanziarie rappresentano, anche nel 2019, 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 10,922 md (8,17 per cento del totale dell'attivo) con un leggero aumento rispetto al 2018 (+47 mln).

Le singole componenti sono rappresentate da crediti a lunga scadenza per 7,535 md, da partecipazioni azionarie per 29 mln, da altri titoli per 1,581 md e da crediti finanziari diversi per 1,777 md.

Quanto ai crediti a lunga scadenza, i valori di maggiore rilevanza sono costituiti, come nel precedente esercizio, dai mutui (3,413 md) e dai prestiti (2,197 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 (0,979 md).

La componente mobiliare pari a 1,610 md (tabella 90), è costituita dalle partecipazioni e dagli altri titoli nei valori sopra esposti. Questi ultimi comprendono gli investimenti in fondi immobiliari per 1,48 md; in titoli di Stato e assimilati per 51 mln; in buoni fruttiferi postali e polizze vita per 24 mln; in impieghi in titoli diversi da perfezionare per 26 mln.

Tabella 90 - Gestione mobiliare complessiva

		Consistenza al 31 dicembre		Variazione
		2018	2019	
A	Partecipazioni (A1+A2)	24.413	28.586	4.173
A1	Totale titoli azionari	21.647	25.820	4.173
A2	Impieghi mobiliari da perfezionare	2766	2.766	0
B	Altri titoli (B1+B2+B3+B4)	1.455.223	1.581.345	126.122
B1	Totale titoli di Stato	53.939	51.479	-2.460
B2	Buoni fruttiferi postali e polizze vita	24.000	24.000	0
B3	Impieghi in titoli diversi da perfezionare	25.716	25.716	0
B4	Fondi immobiliari totale	1.351.568	1.480.151	128.583
	Totale Inps (A + B)	1.479.636	1.609.931	130.295

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2019.

La consistenza delle partecipazioni si attesta nel 2019 su 29 mln (tabella 91), con investimenti in azioni di società non quotate (Sispi, Igei) per 2 mln e quotate (Intesa San Paolo) per 24 mln e in impieghi mobiliari da perfezionare per 3 mln.

Tabella 91 - Partecipazioni

			Consistenza al 31/12/2018	Consistenza al 31/12/2019	Variazioni
1		Azioni			
	A	Società non quotate			
		Igei	1.185.216	1.185.216	0
		Sispi	500.000	500.000	0
		D.I.E.P.	27.305	0	-27.305
	B	Società quotate			
		Intesa San Paolo	19.934.752	24.134.842	4.200.090
2		Impieghi mobiliari da perfezionare (*)	2.765.627	2.765.627	0
		Totale	24.412.900	28.585.684	4.172.784

(*) 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 2019

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.

Nel luglio del 2017, Sispi ha assunto formalmente la qualificazione di società *in house* dell'Inps²¹³, e con determinazione presidenziale 132 del 30 ottobre 2018, il Presidente dell'Istituto ha approvato un accordo di servizio con la società rispetto alla quale esercita controllo analogo, che regola l'oggetto delle commesse ad essa affidate.

Si tratta di attività già esercitate da Sispi antecedentemente alla qualificazione *in house* secondo la disciplina di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, la principale delle quali, in termini di fatturato, è quella 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 ha svolto, altresì, dal 2009 attività di *service* amministrativo nei confronti del fondo di previdenza complementare Fondinps, consistente nella gestione dell'intero flusso informativo, dalla fase del versamento dei contributi, fino alla fase delle prestazioni. Con la determinazione n. 103 del 21 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 abbia interessato i profili di criticità di Fondinps di cui si è detto nel paragrafo 10.9, cui si fa pertanto rinvio. A seguito del decreto del 31 marzo 2020 del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle Finanze è stata disposta, con decorrenza 14 agosto 2020, determinata con decreto, la soppressione di Fondinps con trasferimento delle risorse a uno specifico fondo negoziale già esistente come previsto dalla Legge di bilancio 2018, all'art. 1 c. 173 e seguenti.

²¹³ 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 del 2016.

Con riferimento al bilancio d'esercizio 2019 il risultato è stato positivo per 365.022 euro in aumento di 104.819 rispetto al dato dell'esercizio 2018, imputabile soprattutto alla quota di interessi impliciti maturati sul credito verso Fondinps valutato con il criterio del costo ammortizzato a seguito della procedura di risoluzione amichevole della controversia instaurata nei riguardi della predetta società.

In base all'accordo di servizio - atto prodromico all'iscrizione di Inps nell'elenco tenuto da Anac delle amministrazioni aggiudicatrici che operano mediante affidamenti diretti a proprie società *in house*, quale, appunto è venuta a qualificarsi Sispi Spa - è previsto l'affidamento alla società in parola: *i*) di servizi a favore di enti bilaterali, fondi e casse; *ii*) di servizi a favore di fondi di previdenza del comparto pubblico e degli enti datori di lavoro; *iii*) di servizi connessi alla gestione di progetti comunitari e/o internazionali.

Da ultimo l'art. 5 *bis* del d.l. 3 settembre 2019, n.101 (convertito dalla l. 3 novembre 2019, n. 128) prevede che a Sispi Spa siano affidate le attività di *contact center* multimediale verso l'utenza alla scadenza naturale dei contratti nel quadro della stabilizzazione dei lavoratori dell'attuale aggiudicatario del servizio.

L'Inps possiede, 7.650 azioni - pari al 51 per cento del capitale sociale - di Igei Spa. La società, in liquidazione dal 1996, ha gestito il patrimonio immobiliare dell'Istituto che residuava dalle operazioni di cartolarizzazione Scip 1 e Scip 2, oltre ai beni immobili di altri enti soppressi (Sportass e Ipost) fino alla riconsegna all'Inps avvenuta in data 1° aprile 2018.

In data 23 novembre 2018, l'Assemblea ha accettato le dimissioni dei componenti del Collegio dei liquidatori e ha incaricato un Liquidatore unico di gestire gli adempimenti della fase conclusiva della liquidazione. Il risultato economico al 31 dicembre 2019 si chiude con un risultato positivo di 974.000 euro rispetto all'esercizio precedente che riportava un risultato di 14.343 euro. Ciò in conseguenza dello storno del fondo rischi residuo, iscritto al bilancio 2017 e inerente al contenzioso instaurato dal socio privato, concluso con sentenza favorevole emessa dal Tribunale di Roma l'8 ottobre 2019 e che non è stata oggetto di appello.

Migliora quindi il patrimonio netto che chiude il 2019 con un saldo di 6.174.182 euro, in aumento rispetto a 5.086.069 euro del 31.12.2018.

In conseguenza della soppressione dell'Inpdap, l'Istituto è subentrato nella titolarità dell'intero patrimonio mobiliare della gestione pubblica, costituito dopo la cessione nel novembre 2018 della partecipazione azionaria in ex Ideafimit Sgr Spa (ora DeA Capital Real

Estate 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, venuti a scadenza il 1° luglio 2016, si riportano nella tabella 92 i dati riassuntivi delle partecipazioni detenute.

Tabella 92 - Fondi immobiliari

	Consistenza al 31.12.2018	Consistenza al 31.12.2019	Variazioni
Fondi immobiliari chiusi			
Quote Fondo Immobiliare ALPHA	72.840.792	51.407.827	-21.432.965
Quote Fondo Immobiliare GAMMA	261.898.163	261.898.163	0
Quote Fondo Immobiliare ARISTOTELE	630.000.000	630.000.000	0
Quote Fondo Immobiliare SENIOR	94.250.000	94.250.000	0
Quote Fondo Immobiliare I3 -Inps	276.579.047	420.227.799	143.648.752
Quote Fondo Immobiliare I3 -SILVER	16.000.000	22.366.854	6.366.854
Totale	1.351.568.003	1.480.190.643	128.622.640

Fonte: Elaborazione relazione direttore generale rendiconto 2018 - 2019

L'Inpdap partecipava con Fimit Sgr Spa, alla costituzione dei Fondi immobiliari chiusi ad apporto pubblico Alpha e Beta, mediante 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 evitando congiunture 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, per una consistenza finale di 51,41 mln.

Nel corso del 2019 il c.d.a. di DeA Capital Real Estate SGR S.p.a. ha deliberato un rimborso parziale pro-quota di 685 euro, per un importo complessivo di 21,433 mln.

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 mln. Alla data del 31 dicembre 2019 il valore unitario delle quote è pari a 25.061 euro.

Il Fondo Aristotele è un fondo chiuso immobiliare costituito con apporto di liquidità, di cui l'Istituto possiede 2.520 quote. Nel 2018 è stato erogato un provento unitario di 3.415 euro per ciascuna quota, per un totale, al netto delle imposte, che ammonta per l'Inps a 6,37 mln.

Gestito sempre da DeA Capital Real Estate SGR è il Fondo Senior, di cui l'Istituto possiede il 69 per cento del capitale pari a 377 quote, a fronte di un valore iscritto in bilancio per 94,250 mln.

Con determinazione presidenziale del 28 giugno 2018, l'Istituto ha avviato la partecipazione al fondo "I3 - Silver" e il trasferimento di due immobili per un valore di apporto di 10 mln. Con due successivi provvedimenti è stato predisposto un ulteriore trasferimento di quattro immobili per un valore di 12,4 mln. A fronte dei tre trasferimenti totali sono state emesse a favore dell'Istituto 45 quote, ciascuna un valore di 22,4 mln.

Rinviando quanto al Fondo I3-Inps, istituito da Invimit sgr nel maggio 2017, al successivo paragrafo, giova richiamare che l'Istituto nel 2019 vi ha conferito, nell'ambito di tre fasi di apporto, 23 immobili per un valore di 148,574 mln a fronte della sottoscrizione di 239 quote.

In sostanziale coerenza con quanto già previsto nei Piani triennali degli investimenti e disinvestimenti (di cui più in dettaglio 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 come stabilito ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016 e alla alienazione delle partecipazioni azionarie detenute da Inps nelle società quotate, di cui, ad oggi, residua solo quella in Intesa San Paolo²¹⁴. Quanto a tale ultima partecipazione, risulta eseguita la ricognizione annuale ex art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016.

11.9.2 Le immobilizzazioni materiali

Le immobilizzazioni materiali alla data del 31 dicembre 2019, iscritte in bilancio per un valore di 2,727 md, ammontano, al lordo dei fondi di ammortamento, a 5.814 md e sono rappresentate da terreni e fabbricati per 2,879 md, da impianti e macchinari per 2,305 md, da immobilizzazioni in corso per 491 mln e da altri beni per 139 mln.

²¹⁴ Quanto alla partecipazione azionaria in Banca d'Italia, la stessa ha natura istituzionale; il Piano investimenti e disinvestimenti del giugno 2017, ultimo che se ne occupa, ne prevede il mantenimento nel portafoglio dell'Istituto.

I terreni e fabbricati comprendono immobili da reddito per 2,195 md, immobili strumentali per 0,623 md e strutture sociali (convitti, case di riposo e strutture similari) per 61 mln.

L'entità complessiva del patrimonio immobiliare da reddito dell'Inps è caratterizzata 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 oltre 25.000 unità sono per oltre il 90 per cento da ricondurre al patrimonio dei soppressi Inpdap e Inpdai sia in termini di consistenza che di valore.

Quanto alla destinazione funzionale, si tratta di un patrimonio costituito per il 38 per cento da unità immobiliari a destinazione abitativa; per il 52 per cento con destinazione uffici, commerciale e logistica; per circa il 3 per cento da unità secondarie o minori, quali box/posti auto o cantine. Il residuo 7 per cento del patrimonio 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, quello gestito fino al 31 marzo 2018 dalla società Igei spa (derivante dalla soppressione degli enti Scau, Sportass e Ipost) e quello di provenienza *ex* Inpdai, Inpdap ed Enpals è stato riaffidato (dopo due proroghe tecniche), attraverso una procedura aperta e per la durata di 36 mesi alla società Romeo Gestioni Spa²¹⁵.

La tabella 93espone la situazione degli immobili da reddito a fine 2019.

La voce "Senza titolo" comprende le unità occupate senza alcun titolo giuridico.

²¹⁵ E' oggetto di segnalazione di danno erariale una vicenda contenziosa concernente un immobile di pregio sito in Roma, via di Arcione n. 71.

Tabella 93 - Immobili da reddito: destinazione d'uso

Destinazione d'uso	Contratto in corso/scaduto	Libere	Senza titolo	Altro	Totale
Abitativo	4.773	3.021	1.875	11	9.680
Magazzino	56	165	4	0	225
Ufficio	2.653	8.591	402	0	11.646
Negozio	259	1.106	36	0	1.401
Ricettivo/alberghiero	547	1.153	78	0	1.778
Scuole		3		0	3
Altro	3	3		0	6
Box/posto auto/cantine	186	675	61	0	922
Totale	8.477	14.717	2.456	11	25.661

Fonte: Inps

La redditività del patrimonio immobiliare dell'Inps, ante imposte, è indicata nelle tabelle 94 e 95, 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 -2,56 per cento per i beni ex Inpdap ed Enpals in gestione diretta e a -2,95 per cento per quelli Inps affidati a gestione indiretta.

Tabella 94 - Redditività immobili in gestione diretta

Inpdap - Enpals gestione diretta		Importi riscossi/pagati
Reddito Lordo		27.698.398
Totale spese gestionali		22.509.124
Totale spese obbligatorie non discrezionali		30.615.079
Imposte locali (IMU/TASI)	12.358.932	
Ammortamenti	18.256.146	
Reddito al netto delle spese gestionali		5.189.274
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-25.425.805
Consistenza media lorda del patrimonio		994.971.266
Rendimento lordo		2,78%
Rendimento al netto delle spese gestionali		0,52%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-2,56%

Fonte: Inps

Tabella 95 - Redditività immobili in gestione indiretta

Inps - gestione indiretta ROMEO		Importi riscossi/pagati
Reddito Lordo		29.747.074
Totale spese gestionali		27.132.339
Totale spese obbligatorie non discrezionali		39.927.675
Imposte locali (IMU/TASI)	17.426.154	
Ammortamenti	22.501.521	
Reddito al netto delle spese gestionali		2.614.735
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-37.312.940
Consistenza media lorda del patrimonio		1.265.562.617
Rendimento lordo		2,35%
Rendimento al netto delle spese gestionali		0,21%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-2,95%

Fonte: Inps

Ove, poi, si considerino i risultati della gestione immobiliare nel suo complesso la tabella 96 indica un rendimento lordo del patrimonio da reddito negativo per una percentuale di 2,78, a fronte di una consistenza patrimoniale media lorda di 2,26 md.

Tabella 96 - Redditività complessiva immobili da reddito

Redditività aggregata		Importi riscossi/pagati
- Reddito Lordo		57.445.472
Totale spese gestionali		49.641.463
Totale spese obbligatorie non discrezionali		70.542.754
Imposte locali (IMU/TASI)	29.785.086	
Ammortamenti	40.757.667	
Reddito al netto delle spese gestionali		7.804.009
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-62.738.744
Consistenza media lorda del patrimonio		2.260.533.883
Rendimento lordo		2,54%
Rendimento al netto delle spese gestionali		0,35%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-2,78%

Fonte: Inps

Come riferito nella precedente relazione, solo a seguito dell'adeguamento del quadro normativo intervenuto con le disposizioni recate dall'art. 38, c. 2, del d.l. n. 50 del 2017, che -

nel sostituire al c. 2, dell'art. 8, del d.l. n. 95 del 2012, la lettera c - ha previsto che la completa dismissione del patrimonio immobiliare da reddito non debba avvenire esclusivamente mediante il conferimento dello stesso a fondi di investimento immobiliare costituiti ai sensi di legge, è stato approvato il primo Piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare non strumentale e del patrimonio mobiliare (2017-2019). Già in tale occasione è stata recepita la specifica richiesta del Civ di previsione che le somme rinvenienti dalla vendita degli immobili vengano reinvestite mediante sottoscrizione di titoli pubblici.

Coerentemente con quanto previsto dalla citata novella legislativa del 2017, il Piano dispone, previ definitivi accordi con Invimit sgr : *i*) il conferimento al 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, e per gli immobili non oggetto di cartolarizzazione 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. n. 175 del 2016 e s.m.i. con il mantenimento in portafoglio coerente con le finalità istituzionali dell'ente nel rispetto dei criteri della prudenza gestionale.

Il regolamento per gli investimenti e disinvestimenti immobiliari, adottato nell'agosto 2017, detta una disciplina di dettaglio con riguardo, in particolare, alle norme sulla dismissione del patrimonio immobiliare Inps di cui all'art. 38, c. 2, del d.l. n. 50 del 2017, ed alle procedure relative.

Quanto al reinvestimento mediante sottoscrizione di titoli pubblici delle somme rinvenienti dalla vendita degli immobili (operazione prevista nel Piano triennale di Inps, ultimo dei quali approvato con determinazione n. 121 del 6 novembre 2019), le relative operazioni potranno essere effettuate, in conformità a quanto disposto dal decreto del Ministero dell'economia del 10 novembre 2010.

Invero con la Nota di aggiornamento al Def 2019 è stabilito che ai fini della diminuzione dell'indebitamento dello Stato, contribuiranno anche i proventi derivanti dalle dismissioni degli immobili pubblici gestiti da Invimit Sgr, per un importo stimato complessivamente in 610 mln, di cui 500 mln attraverso la cessione entro l'anno di quote di fondi e 110 mln attraverso la vendita diretta di immobili con un'innovativa procedura d'asta. Del complessivo portafoglio immobiliare pari a 1,485 md gestito da Invimit, 440 mln è riferibile al fondo I3 Inps.

Alla data del 31 dicembre 2019 sono stati effettuati sette apporti, con il conferimento di 97 immobili per un valore di 425 mln a fronte del quale sono state sottoscritte n. 782 quote del fondo. Nel corso del 2020, prima della chiusura del primo periodo di sottoscrizione, intervenuta in data 1° agosto 2020, è stato effettuato un ulteriore apporto, con il trasferimento di 5 immobili per un valore di 25 mln, cui corrisponde l'emissione di 39 quote, per un valore di 628,216 mln.

Alla data di luglio 2020 l'Inps è dunque titolare di 821 quote del fondo I3- Inps corrispondenti ad una percentuale di partecipazione al fondo in parola di oltre il 98 per cento²¹⁶.

In occasione dell'aggiornamento del Piano 2018-2020 con determinazione presidenziale n. 54 del maggio 2018 è stata prevista la valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'Inps a destinazione sociale attualmente in disuso e, in atto, ricompreso all'interno del patrimonio strumentale ²¹⁷, attraverso un conferimento al fondo immobiliare chiuso I3-Silver appositamente istituito da Invimit Sgr.

Dal documento di informazione reso disponibile da Invimit Sgr, risulta che il fondo in parola veda al momento la partecipazione di Inps e del fondo I3Core con una sottoscrizione in danaro di 7 mln. Permane incertezza sull'inizio dell'attività del fondo sia in ragione dei futuri apporti immobiliari di Inps, sia degli investimenti in danaro di I3Core, sia, infine, della prevista, possibile partecipazione al fondo di investitori qualificati.

La Relazione programmatica 2019-2021 del CIV invita a privilegiare la finalizzazione di detti immobili a case per anziani ed a categorie per la protezione sociale.

²¹⁶ Le restanti quote sono detenute dallo Stato e dal Fondo I3-Core. Il valore di mercato dei beni in parola è stato stimato dall'Esperto indipendente di Invimit sgr; ad esso 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. Il Collegio dei sindaci ha formulato la raccomandazione 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".

²¹⁷ L'ipotesi di valorizzazione afferirebbe in particolare a quattro Centri vacanze e due Case di soggiorno dislocate in varie regioni del Paese.

Con la determinazione presidenziale del 19 giugno 2019 di aggiornamento al piano di investimento e disinvestimento 2019-2021 e con il Piano 2020-2022, l'Istituto ha determinato di procedere all'acquisizione di immobili da adibire a proprie sedi strumentali, nei limiti delle somme risultanti dalla vendita di immobili da reddito oggetto dei piani approvati, (al mese di novembre 2020, le somme rinvenienti dalla vendita di immobili sono pari a 51.471.706 euro, di cui 42.942.378 riferite all'ex gestione Inpdai) in sostituzione del reinvestimento in titoli pubblici, che rimane, quindi, opzione residuale. In considerazione di ciò è stato necessario determinare gli effetti di cassa relativamente alle operazioni di acquisto di immobili (25 milioni nel 2020 e 25 milioni nel 2021) ed intervenire sul Regolamento degli investimenti e disinvestimenti immobiliari²¹⁸.

Con legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di bilancio 2019) e successivi d.p.c.m. è stata prevista l'adozione di un piano di cessione degli immobili pubblici secondo le modalità da attuarsi nel triennio 2019 -2021 comprendente anche gli immobili pubblici facenti parte dei fondi immobiliari gestiti da Invimit SGR Spa. A tale riguardo il 20 settembre 2019 è stata approvata dal c.d.a. di Invimit SGR Spa, l'istituzione di I3-Dante, fondo di investimento alternativo immobiliare multicomparto riservato di tipo chiuso ed è stato rimodulato il *Business Plan* 2019 del Fondo I3 Inps.

Il piano delinea la strategia gestionale del fondo, articolata in un'attività di alienazione degli asset da realizzarsi, oltre che con la vendita, con l'apporto al citato fondo I3-Dante e le cui quote sono commercializzate sul mercato degli investitori istituzionali. Risultano emesse 497 quote del valore di 500.000 euro - Comparto Convivio - e cedute a Poste Vita S.p.a. per un importo di 248,5 mln di euro²¹⁹. Per quanto riguarda il fondo I3-Inps, l'operazione ha riguardato n.14 complessi immobiliari originariamente conferiti dall'Istituto per un valore complessivo pari a circa 168,375 mln di euro. Il valore di trasferimento al fondo I3-Dante, al netto dello sconto in portafoglio del 5 per cento, è stato di 197,192 mln di euro, con una plusvalenza pari a oltre 28 mln di euro.

²¹⁸ Determinazione c.d.a. n. 58 del 30.09.20. La modifica ha tra l'altro previsto per gli immobili FIP il "diritto di prima offerta" riconosciuto all'Agenzia del Demanio per conto delle PP.AA. utilizzatrici, tra cui l'Inps e la possibilità di procedere alla dismissione tramite trattativa privata nei confronti delle altre amministrazioni pubbliche, purché gli immobili vengano destinati a finalità istituzionali.

²¹⁹ La scelta della proposta di Poste Vita S.p.a. è stata dettata dal sostanziale allineamento dell'Offerta presentata dalla stessa alle condizioni ed ai termini dell'operazione originariamente previsti e soprattutto la corresponsione integrale del prezzo e del trasferimento di tutti gli immobili senza specifiche garanzie a carico dei fondi apportanti (tra cui I3- Inps).

L'ultimo Piano di investimento e disinvestimento, definito con determinazione n. 85 del 25 novembre 2020, riferito al triennio 2021-2023, conferma le linee di azione sopra delineate.

11.9.3 I crediti e i debiti

La situazione dei crediti non immobilizzati dell'Istituto nel 2019 nel confronto con quella del precedente esercizio è esposta nella tabella 97.

Tabella 97 - Crediti finali

	<i>Consistenza</i>		<i>Variazioni</i>	
	<i>31/12/18</i>	<i>31/12/19</i>	<i>Ass.</i>	<i>%</i>
Crediti verso utenti, clienti, ecc.	222	191	-31	-14,0
Crediti verso iscritti, soci e terzi	40.516	36.842	-3.674	-9,1
aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o iscritti fondo svalutazione crediti contributivi	111.429 (78.452)	119.019 (89.772)	7.590 (11.320)	6,8 (14,4)
quote di partec. degli iscritti all'onere di specifiche gestioni	7	8	1	14,3
per poste correttive e compensative di spese correnti fondo svalutazione per prestazioni da recuperare	5.393 (2.207)	5.507 (2.242)	114 (35)	2,1 (1,6)
per entrate non classificabili in altre voci	2.208	2.193	-15	-0,7
per alienazione di immobili e diritti reali	71	71	0	0,0
per contributi riscossi per conto di altri enti	2.067	2.058	-9	-0,4
Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	20.057	21.137	1.080	5,4
per trasferimenti da parte dello Stato	14.191	15.197	1.006	7,1
per trasferimenti da parte delle Regioni	655	655	0	0,0
per trasferimenti da parte di altri Enti pubblici del settore pubblico	4.850	4.912	62	1,3
verso lo Stato ed altri Enti per entrate aventi natura di partite di giro	361	373	12	3,3
Crediti verso altri	357	345	-12	-3,4
per redditi e proventi patrimoniali fondo svalutazione crediti v/locatari di immobili da reddito	194 (9)	176 (9)	-18 (0)	-9,3 (0,0)
per altre entrate	173	178	5	2,9
Totale Crediti al netto fondi di svalutazione	61.152	58.515	-2.637	-4,3

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2019

Il totale dei crediti vantati dall'Istituto, ove considerati al lordo dei fondi di svalutazione, si attesta nel 2019 sull'importo di 150,538 md, con un decremento di 8,717 md, pari al 6,1 per cento.

Al netto delle svalutazioni, le poste creditorie passano, invece, dai 61,152 md del 2018 ai 58,515 md, con un'incidenza sul totale dell'attivo patrimoniale pari al 44 per cento.

La decrescita è da riferire al decremento di 3,73 md della consistenza netta dei crediti contributivi per effetto di una variazione dei crediti contributivi lordi (7,59 md) inferiore a quella del relativo fondo di svalutazione, pari, nel confronto tra i due esercizi, a 11,32 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 agli 89,772 md del 2019.

La seconda posta di maggior rilievo è rappresentata dai crediti vantati dall'Inps verso soggetti pubblici per un importo di 21,137 md. Nel confronto con il 2018, il leggero l'incremento della relativa consistenza (+1,08 md) è da riferire quasi esclusivamente all'aumento dei crediti per trasferimenti da parte dello Stato, pari a +1,006 md (da 14,191 a 15,197 md) che tornano a crescere dopo i - 26,664 md dell'esercizio precedente che, come già detto, sono il risultato della specifica disposizione della legge di bilancio 2018 (art. 1, c. 178 e 179).

In particolare, aumentano di 1,272 md i crediti per l'apporto dello Stato a favore della gestione separata per i trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato, di 0,97 md i crediti per agevolazione contributiva, di cui all'art. 1, cc. 361 e 362, della legge n. 266 del 2005.

La tabella 98 rileva la consistenza dei debiti a fine esercizio 2019 confrontata con quella del 2108.

Tabella 98 - Debiti finali

(dati in milioni)

	Consistenza al		Variazioni	
	31/12/18	31/12/19	Ass.	%
Debiti verso fornitori	873	780	-93	-10,7
Debiti rappresentati da titoli di credito	29	29	0	0,0
Debiti tributari	11	15	4	36,4
Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza	2.733	2.687	-46	-1,7
Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute	5.967	6.447	480	8,0
Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	52.754	57.291	4.537	8,6
anticipazioni di tesoreria	32.155	32.155	0	0,0
anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali art. 35, co. 3 e 4, l. n. 448 del 1998	7.814	11.698	3.884	49,7
per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici	2.381	2.637	256	10,8
presunta insussistenza dei residui passivi	-998	-998	0	0,0
per rimborsi	2.379	2.379	0	0,0
verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro	8.804	9.201	397	4,5
verso regioni per assegni familiari	9	9	0	0,0
verso I.N.A.D.E.L. l. n. 303 del 1974	3	3	0	0,0
Verso altri enti alla regolazione dei rapporti finanziari a chiusura Scip 1 e Scip 2	207	207	0	0,0
Debiti diversi	8.828	8.727	-101	-1,1
Totale debiti	71.194	75.976	4.782	6,7

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2018 - 2019

I debiti iscritti nello stato patrimoniale, al netto delle insussistenze, sono pari a 75,976 md, con un incremento rispetto all'esercizio precedente di 4,782 md, pari al 6,7 per cento che rappresenta il 56,8 per cento del passivo generale.

Questo incremento è da ricondurre, per la totalità, ai debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici e in particolare alle anticipazioni alle gestioni previdenziali che, nel 2019, registrano una variazione positiva di 3,884 md, dopo il ridimensionamento di 86,125 md grazie al recepimento della disposizione contenuta nella citata legge di bilancio 2018.

La componente in assoluto più consistente dell'intera massa debitoria continua ad essere rappresentata, comunque, dalle anticipazioni, di tesoreria e a copertura dei disavanzi previdenziali, la cui crescita è pressoché costante. Solo i periodici interventi straordinari come nel 2014, con un riconoscimento a titolo definitivo di 21,7 md di anticipazioni della ex gestione pubblica che comportò una variazione finale negativa di 2,63 md, e, soprattutto, come nel 2018, hanno ridimensionato l'impatto di un indebitamento totale che aveva raggiunto i 157,138 md. L'incremento pressoché lineare dei debiti per anticipazioni - effetto, invero, del mancato pagamento, anche parziale, degli impegni corrispondenti - assume un significato del tutto

peculiare, trattandosi di debiti di assai improbabile restituzione alla luce dell'andamento 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 nell'ultimo quinquennio, sia nel 2016, 2017 che nel 2018 i fabbisogni effettivi (8,865 md nel 2016, 1,522 nel 2017 e 4,899 nel 2018) sono stati superiori alle anticipazioni stesse, con conseguente utilizzo della liquidità (rispettivamente per 4,872 md, 251 mln e 2,386 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. n. 50 del 2017, convertito dalla l. n. 96 del 2017 (in materia di fabbisogni dell'Istituto relativamente ad alcune categorie di spesa) che, sebbene non risolutiva delle ragioni di fondo da cui scaturisce l'esigenza di anticipazione, dovrebbe consentire una migliore programmazione del fabbisogno di cassa dell'Istituto, con effetti anche sul versante delle anticipazioni.

Movimentano il quadro d'insieme, i debiti verso lo Stato e altri soggetti pubblici, 9,201 md per spese aventi natura di partite di giro; 2,637 md per trasferimenti passivi allo Stato e ad altri soggetti pubblici; 2,379 md per rimborsi all'erario di somme trasferite in eccedenza.

Estremamente dimensionato è il debito verso gli istituti di previdenza e sicurezza sociale (2,687 md), considerato che la quasi totalità è attribuibile al versamento di contributi per i lavoratori agricoli riscossi per conto dell'Inail.

I debiti per prestazioni istituzionali (6,447 md nel 2019), infine, sono riconducibili alle pensioni per 3,995 md; alle prestazioni anticipate dalle aziende del settore privato per 1,093 md; alle prestazioni a carico di fondi o gestioni previdenziali (liquidazione capitale, indennità, assegni e liquidazioni varie) per 0,774 md e alle prestazioni di natura sociale a carico della gestione prestazioni creditizie e sociali per 0,387 md.

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 99 espone la situazione debitoria dell'Inps verso lo Stato e la Tesoreria negli ultimi quattordici anni.

Tabella 99 - 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
2017	32.155	94.179	32.455	93.879
2018	32.155	7.814	30.275	9.264
2019	32.155	11.698	32.048	11.805

Fonte: Inps - relazione del direttore generale consuntivo 2019

Per le considerazioni formulate in questo paragrafo e nelle stesse considerazioni generali, appare, infine, utile rappresentare nella tabella 100 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. Nel 2019 si mantiene un saldo positivo con un credito netto verso lo Stato per 3,499 md (6,377 md nel 2018) conseguenza del citato drastico ridimensionamento delle anticipazioni.

Tabella 100 - 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
2017	94.179	40.855	53.324
2018	7.814	14.191	- 6.377
2019	11.698	15.197	- 3.499

Fonte: Elaborazione Corte dei conti dati Inps

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Il quadro normativo che fa da sfondo alla gestione dell'Inps ha registrato significativi elementi di novità nel 2019 sia nel settore previdenziale che in quello assistenziale avuto riguardo principalmente all'introduzione con d.l. n. 4 del 2019 dell'accesso a pensione con "Quota 100" e del Reddito di cittadinanza dei cui risultati si è dato conto nella presente relazione.

Novità hanno caratterizzato il 2019 sia sotto il profilo ordinamentale, attraverso una rivisitazione dell'assetto della *governance* ed una fase preventiva transitoria che ha interessato tutto l'anno in esame e parte del 2020 (l'insediamento degli organi è avvenuto il 15 aprile 2020), che sotto il profilo organizzativo mediante l'avvio di un percorso di riordino dei compiti e delle funzioni dell'Istituto soprattutto nelle sue strutture centrali, all'esito risultate ampliate rispetto alla precedente riorganizzazione del periodo 2016-2017.

Non si è invece ancora proceduto al rinnovo del vertice della struttura tecnica nei termini previsti per effetto della riforma della *governance*, avvenuta, come detto, a gennaio del 2019.

Quanto al personale, al 31 dicembre 2019, la consistenza dell'Istituto è pari a 28.437 unità, ed è costituita da 449 dirigenti (41 di prima fascia e 408 di seconda), da 840 medici e professionisti (legali, tecnico edilizi, statistico attuariali, un consulente informatico), da 27.126 unità appartenenti alle aree professionali e 22 insegnanti, con un incremento complessivo di 1.470 unità (5,5 per cento) rispetto al 2018.

Il Piano dei fabbisogni di personale stabilito con determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 16 del 17 aprile 2019, previo annullamento e sostituzione della determinazione presidenziale n. 153 del 30 novembre 2018, prevede 28.770 unità di personale, di cui 488 dirigenti (43 di prima fascia e 445 di seconda), 935 medici e professionisti, 27.335 unità delle aree A, B, C e 12 insegnanti.

Quanto alla dirigenza di prima fascia, i posti di livello dirigenziale generale sono stati rivisti in aumento essendo 39 gli incaricati al 31 dicembre 2018, al lordo di quelli di consulenza, studio e ricerca (e tenuto conto del congelamento della posizione dell'attuale Direttore Generale) e prevedendosene 43 nel fabbisogno approvato con determinazione n. 16 del 2019, senza che siano state specificate le relative esigenze assunzionali.

Nelle aree dei professionisti, particolare attenzione merita la previsione di reclutamento di 35 medici, sopperendosi alle esigenze del settore con la previsione di 1.404 contratti a tempo

determinato ricadenti, anche ai fini del controllo di legittimità della Corte dei conti, nell'ambito di applicazione dell'art. 7, cc. 5 *bis* e 6, del d.lgs. n. 165 del 2001.

Quanto all'area professionale legale il programma assunzionale per il 2020 prevede una procedura concorsuale per il reclutamento di 15 professionisti del ramo legale per la copertura delle sedi più carenti sul territorio, che diventano 27 nel Piano 2020-2022.

Il conferimento degli incarichi di coordinamento professionale ha generato un notevole contenzioso per effetto della genericità dei requisiti di selezione.

Sul generale tema del funzionamento permangono aspetti gestionali critici, alcuni dei quali già rilevati in precedenti relazioni al Parlamento, che attengono all'efficienza della dotazione informatica ed infrastrutturale; alla ottimale distribuzione del personale tra attività di prodotto e di supporto ed alla sproporzione tra assegnazione centrale e territoriale del personale dirigenziale; alla formazione ed al necessario sviluppo di carriera del personale di area C, vero motore delle attività altamente specialistiche svolte dall'Inps; alla carenza di determinate figure professionali adeguate alle più evolute esigenze; alla definizione delle competenze delle aree di personale residuali (A e B); alla pletorica creazione di strutture centrali non *core*; alla esternalizzazione diretta ed indiretta di alcune attività con particolare riguardo al settore informatico; alla collocazione organica della Direzione centrale studi e ricerche, anche in rapporto alle attività demandate al Coordinamento generale statistico attuariale che risulta notevolmente disarticolata nella tempistica dei rilevamenti e delle elaborazioni rispetto al succedersi ripetuto di norme ed all'introduzione di misure e prestazioni a carico dell'Istituto, tale da non supportare in maniera risolutiva le istruttorie e le determinazioni degli organi e dei comitati; alla gestione del contenzioso giudiziario - da estendere in generale all'organizzazione dell'Avvocatura ed alla funzionalità del ruolo consulenziale della medesima - e di quello amministrativo per il ripristino di una funzione di filtro rispetto all'accesso al primo.

Con riguardo all'attività di vigilanza ispettiva, l'istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149) operativo dal 1° gennaio 2017, ha determinato l'inserimento degli ispettori di Inps e Inail in un ruolo ad esaurimento (attualmente il numero di ispettori in forza all'Istituto è pari a 1.073) con conseguente graduale rischio di perdita del bagaglio di conoscenze e competenze in materia di legislazione sociale e previdenziale e dell'efficacia dell'azione volta ad assicurare il contrasto all'evasione e la correttezza dell'erogazione delle prestazioni.

Nel corso del 2019 sono stati svolti 16.048 accertamenti ispettivi (erano stati 17.410 nel 2018); diminuisce il numero delle aziende ispezionate irregolari (12.999, contro le 14.034 del 2018), ma l'aumento del riscontro sui lavoratori irregolari rilevati (212.836 contro i 37.552 del 2018) e il mantenimento di un valore di accertato (1.006.924.808 al lordo di sanzioni e comprensivo delle minori prestazioni da erogare, contro 1.116.873.072 del 2018 e maggiore dei poco più di 894 mln del 2017) è indicativo della particolare incisività dei controlli e della loro pianificazione, nonché della validità dell'azione di *intelligence* ad essi sottostante.

L'attività di vigilanza documentale ha registrato 192.322 accertamenti (234.252 nel 2018) di cui 170.194 (88,5 per cento) conclusi con addebito a carico delle aziende. Anche il beneficio economico complessivo declina al pari del numero di accertamenti a circa 382 mln, rispetto ai 569 mln del 2018; di questi 113 mln sono ascrivibili a importi futuri risparmiati (mancata fruizione di ulteriori agevolazioni e/o prestazioni indebite). Considerata la consistente riduzione dell'attività di vigilanza rispetto al precedente esercizio ed il cruciale ruolo della medesima nel contrasto all'evasione, questa Corte raccomanda interventi volti a perseguire migliori risultati nei prossimi esercizi.

Si conferma per il resto il giudizio sul complessivo funzionamento dell'Inps avuto riguardo al permanere di situazioni potenzialmente critiche in diversi ambiti di operatività dell'Istituto, alcuni di non immediata percezione e visibilità, che riguardano, in particolare le procedure di nomina degli organi di *governance* e quelle di accesso alla dirigenza, la selezione e l'assegnazione delle relative posizioni dirigenziali, le modalità di esercizio delle prerogative sindacali, la gestione degli affidamenti di servizi esterni al di fuori del perimetro Consip, nonché il ruolo che gli affidatari possono assumere, indebolendo di fatto l'Istituto nella gestione di settori cruciali quale quello informatico, e le relazioni tra l'Inps e i soggetti di intermediazione o loro associazioni professionali.

La redditività degli immobili è complessivamente negativa, anche in considerazione del peso degli oneri della gestione indiretta connessi con la difficoltà di smobilizzo degli immobili da reddito e con la capacità di valorizzazione (anche sociale) di quelli strumentali, mentre sono attesi i risultati della conversione in quote dei fondi immobiliari Invimit sgr s.p.a. i cui proventi di vendita dovranno essere contabilizzati a riduzione dell'indebitamento netto.

I risultati finanziari ed economico-patrimoniali del 2019 registrano una chiusura del conto economico con un risultato di esercizio negativo. Il saldo è di -7,283 md, dunque in lieve

miglioramento rispetto al 2018, quando l'analogo saldo era pari a - 7,839 md, pur a fronte di un consistente maggiore accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi. La corrispondente diminuzione del patrimonio netto (39,759 md, rispetto ai 47,042 md del 2018) erode ulteriormente gli effetti del trasferimento di cui all'art. 1, cc. 178-179, della legge di bilancio 2018, e dell'eliminazione di 88,87 md di residui passivi.

Il saldo della gestione finanziaria di competenza è pari a 6,687 md (sul saldo 2018, pari a 64,403 md, incideva il citato trasferimento finanziario in conto capitale pari a 61,787 md).

Il risultato della gestione di cassa segna un aumento delle disponibilità liquide per 1,793 md (-2,386 md nel 2018) non utilizzate per colmare un fabbisogno di cassa di 2,091 md, cui si è fatto fronte con anticipazioni per 3,884 md (2,513 md nel 2018) costituenti prestito ed iscritte nel bilancio dell'Inps come debito verso lo Stato. Con riguardo alle anticipazioni di bilancio concesse all'Inps, ai sensi del c. 3 dell'art. 35 della l. n. 448 del 1998, appare, comunque, opportuno ribadire la necessità di una adeguata programmazione del sistema di finanziamento delle risorse necessarie al pagamento delle prestazioni previdenziali dovute per legge dall'Istituto, chiamato a dare concreta attuazione alle politiche previdenziali e della protezione sociale nell'accezione sempre più ampia ed in maniera esatta e tempestiva.

Va rimarcato, infatti, che i trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato, quale garante di ultima istanza, concorrono al ripiano dei disavanzi delle singole gestioni all'Inps riconducibili - e, sul piano meramente contabilmente, anche di quelle alimentate dalla contribuzione degli iscritti - per cui attraverso l'analisi qualitativa e quantitativa dei flussi è possibile verificare concretamente l'andamento e la sostenibilità del sistema.

La situazione amministrativa mostra un avanzo di 108,905 md (nel 2018, 103,218 md).

I trasferimenti da parte dello Stato alla Gias, pari nel 2018 a 105,666 md, si attestano nel 2019 a 114,270 md. Tra questi ultimi 18,459 md (17,991 md nel 2018) sono stati destinati a copertura degli oneri per l'erogazione di prestazioni, assegni ed indennità di invalidità civile di cui al d.lgs. n. 112 del 1998, 29,200 md alla quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dalle gestioni pensionistiche private e pubbliche e 22,865 md ad altre prestazioni di sostegno al reddito e a sgravi fiscali.

L'apporto dello Stato a copertura degli oneri pensionistici derivanti dall'accesso a Quota 100 è stato pari a 2,131 md, mentre quello per il Reddito e la Pensione di cittadinanza è stato pari a 3,879 md.

Ai fini dell'attendibilità del bilancio rilevano gli aspetti critici che emergono dalla rappresentazione contabile delle singole gestioni e con riguardo alla performatività dei crediti contributivi appostati, anche secondo la loro aspettativa di esigibilità, tra i residui attivi (119,019 md, rispetto ai 111,429 del 2018) ed il fondo di svalutazione specifico (rideterminato in 89,772, rispetto ai 78,452 md nel 2018) corrispondente al 75,4 per cento di copertura. Sull'accertamento della effettiva capacità di riscossione di una massa creditizia temporalmente molto datata (cui è comunque legata la copertura diretta delle prestazioni istituzionali) rilevano gli effetti di norme che continuano a posporre o sospendere i termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione in deroga alle disposizioni di cui all'art. 19, c. 1 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112; in tal senso l'art. 68 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18, per effetto del quale le comunicazioni di inesigibilità degli anni 2018, 2019 e 2020 verranno presentate, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2023, entro il 31 dicembre 2024 e entro il 31 dicembre 2025.

Prima ancora, l'art 1, c. 684 della l. n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), come modificato dall'art. 1, c. 10-*quinquies* della l. n. 172 del 2017 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 2017 e 2018, entro il 31 dicembre 2021.

Al di là della rappresentazione contabile, merita, quindi, massima attenzione la strutturale mancanza di regolarità degli adempimenti contributivi che è anche testimoniato dall'andamento storico del rapporto tra spesa pensionistica e riscossione, e come confermato dall'Agenzia delle entrate che considera di ridotta capacità di recupero oltre la metà dei crediti contributivi trasmessi nel corso dell'anno 2019.

Per quanto riguarda la spesa, quella per l'erogazione delle prestazioni istituzionali - che costituisce la voce più rilevante di uscite correnti per l'Istituto - ammonta nel 2019 a 331,056 md con un incremento pari a 12,683 md (+4 per cento) rispetto al 2018 (318,373 md).

La spesa per prestazioni pensionistiche (incluse quelle di invalidità civile) è pari a md 286,338, in aumento di 6,594 md (+2,4 per cento) sul 2018 (279,744 md); quella riferita a prestazioni temporanee ed altri interventi a sostegno del reddito ammonta a 44,718 md, anche essa in aumento per un importo pari a 6,089 md (+15,8 per cento) sull'anno precedente (38,629 md).

Con riferimento alla spesa pensionistica va rilevato che oltre il 19 per cento è a carico dello Stato - attraverso il finanziamento della Gias - per un ammontare complessivo di 54,8 md (+8,3 per cento sul 2018).

Gli oneri a totale copertura delle prestazioni erogate agli invalidi civili sono pari a md 18,832 md (18,288 md nel 2018) di cui il 79 per cento per indennità di accompagnamento ammontano a 14,868 md (+2,7 per cento sul 2018).

Le pensioni (incluse le prestazioni assistenziali), al 31 dicembre 2019 sono pari a poco più di 20,5 milioni (+0,26 per cento rispetto al 2018). Di queste, quelle previdenziali sono circa 16,7 milioni, pressoché stabili rispetto all'anno precedente. Complessivamente nell'ultimo quinquennio tale tipologia di pensioni sono in costante diminuzione per effetto dell'andamento del comparto del lavoro dipendente privato; diversamente il comparto del lavoro pubblico fa registrare una dinamica in aumento (+1,5 per cento nel 2018 e +2,8 per cento nel 2019). Le prestazioni a carico di Gias e della Gestione invalidi civili, ovvero interamente a carico dello Stato, nel 2019 sono nel complesso pari a 3,8 milioni, continuando a diminuire le prime (-5 per cento) e ad aumentare le seconde (+2,9 per cento).

Terminati gli effetti restrittivi immediati determinati dalla legge n. 214 del 2011, riprendono a crescere le nuove prestazioni previdenziali che nel 2019 sono state 757.340 (+7,3 per cento rispetto al 2018) riportando i volumi - e la relativa spesa - ad ordini di grandezza addirittura più elevati della fase "pre-Fornero" anche per l'effetto dell'introduzione della pensione anticipata "quota 100" e del blocco, fino al 2026, dell'aumento dell'anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento anticipato indipendentemente dall'età anagrafica.

Va ricordato, del resto, che misure ampliative della spesa attraverso l'anticipo dell'età di pensionamento, il blocco dell'indicizzazione dell'età di uscita dal lavoro alla speranza di vita e la reintroduzione del sistema delle finestre (si tratta dei tre specifici interventi attuati con il d.l. n. 4 del 2019 in materia pensionistica) comportano esigenze di cassa immediate (tipiche di un meccanismo a ripartizione) e generano debito implicito laddove l'elevata componente retributiva del trattamento non venga corretta in considerazione della maggiore durata della prestazione. La loro adozione, pertanto, richiederebbe una misurazione dei contributi congrua con l'equilibrio attuariale e intergenerazionale, a tutela tanto della sostenibilità della spesa nel lungo periodo e dell'adeguatezza delle prestazioni future, che dell'apporto richiesto alla fiscalità generale ed ai soggetti tenuti al versamento della propria contribuzione.

Decrescono le nuove prestazioni assistenziali 23.513 (-2,5 per cento sul 2018), mentre quelle agli invalidi civili (538.762) aumentano del 15,6 per cento rispetto al precedente esercizio.

L'aumento delle prestazioni temporanee erogate a sostegno del reddito dei lavoratori ammonta nell'anno in riferimento a 44,718 md (+6,089 md sul 2018). Oltre il 50 per cento di tale aumento è riconducibile alla misura di contrasto alla povertà denominata Reddito e Pensione di cittadinanza, sebbene non si tratti di un ammortizzatore sociale, ma di intervento di natura assistenziale.

L'unico residuo strumento di applicazione generale a tutela dei licenziamenti (la Naspi con riferimento agli eventi di disoccupazione successivi al 1° maggio 2015) e quelli che ancora dispiegano i loro effetti ad esaurimento rispetto al riconoscimento del diritto (Aspi e MiniAspi) si attestano nel 2019 a 15,134 md (nel 2018 erano stati 14,677 md), con un incremento del 4 per cento della Naspi ed un decremento delle altre misure pari al 50 per cento.

Riguardo alle prestazioni a tutela della disoccupazione degli operai agricoli nel 2019 ne hanno beneficiato 542.000 soggetti per un onere complessivo (inclusa la contribuzione figurativa) pari a 2,097 md, in aumento dell'1,6 per cento rispetto al 2018.

Per quanto attiene alle prestazioni di integrazione salariale, nel 2019 l'onere complessivamente sopportato ammonta a circa 1,4 md, in linea con l'anno precedente sebbene, quanto alla Cassa integrazione guadagni in tutte le sue forme (ordinaria, straordinaria e in deroga, nonché comprensiva della copertura per contribuzione figurativa a carico delle Gestioni Gpt e Gias), siano in aumento tanto le ore autorizzate, complessivamente 259.653.602 (+20,2 per cento rispetto al 2018 quando erano state 216.009.467) che quelle utilizzate (96.232.107 rispetto alle 82.386.680 del 2018) con un +16,8 per cento. Più accentuato è l'aumento della Cig straordinaria ed è l'industria il settore che maggiormente ne fa ricorso.

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 a 3,342 md (3,570 md nel 2018), cui si aggiungono ulteriori 1,705 md che rappresentano la quota parte a carico della Gias, dalle indennità di maternità per 1,574 md (1,614 md nel 2018) e dalle indennità di malattia per md 2,321 (2,236 md nel 2018) che corrispondono a circa 14,3 milioni di certificati medici inviati all'Inps riferibili ai lavoratori del settore privato e a circa 5,5 milioni ai lavoratori pubblici.

Le entrate contributive accertate, pari a 236,211 md con un incremento del 2,2 per cento (+5,045 md) rispetto al 2018, costituiscono l'aggregato che comprende oltre i contributi propri anche gli apporti dello Stato per la copertura degli oneri derivanti dalle misure di decontribuzione ovvero degli esoneri contributivi strutturali parte dei quali previsti dalle leggi 190 del 2014 e 208 del 2015. In attesa dei dati sul 2020, irrilevante è, quanto al 2019 (periodo aprile-dicembre), l'apporto di contributi figurativi conseguente alle 282 trasformazioni del beneficio del Rdc in credito di imposta a favore dei datori di lavoro.

I trasferimenti statali per il finanziamento di sgravi ed esoneri contributivi rappresentano una componente meritevole di particolare attenzione avendo riguardo a diversi e connessi aspetti. La rilevazione storica delle poste derivanti dagli esoneri - imputate nel bilancio dell'Istituto quali entrate di natura contributiva - registra un rapporto della destinazione complessiva ad agevolazioni e sgravi sulle entrate contributive complessive pari ad un valore medio negli ultimi cinque anni del 7,95 per cento, per un importo massimo di 20,644 md, nel 2016 (9,36 per cento) ed uno minimo di 15,759 md (6,67 per cento) proprio nel 2019.

A tutto il 2019 risulta un tasso di copertura delle entrate contributive accertate sui ratei al lordo pari a 0,80 e al netto pari a 0,97; il tasso di copertura sulle entrate effettivamente riscosse risulta rispettivamente pari allo 0,82 ed all'1,01; al 2046 gli stessi rapporti - che pure non tengono conto del periodo limitato di applicazione di Quota 100 e, ovviamente, del saldo dei versamenti contributivi e di quello dell'occupazione che emergerà all'esito dell'emergenza epidemiologica in corso - sono stimati in 0,69 e 0,82. Nel 2046 la copertura prevista dalle entrate contributive sarà, quindi, pari all'82 per cento al netto dell'intervento Gias, restando a carico della fiscalità generale il 31 per cento dell'intera spesa pensionistica.

Pur nella sua unitarietà così come espressamente disposto dall'art. 20, c. 1 della l. n. 88 del 1989, l'attendibilità del bilancio dell'Inps si esprime con riguardo alle singole gestioni in esso rappresentate. I risultati della gestione sono determinati, quindi, sia dal lato delle entrate che da quello delle spese, dall'andamento delle quarantacinque entità (a tutto il 2019) dotate di una propria autonomia economico-patrimoniale e suddivise nei tre principali comparti del lavoro dipendente privato, del lavoro autonomo e del lavoro pubblico i cui risultati rifluiscono nella gestione finanziaria e patrimoniale dell'Istituto.

Nella rappresentazione unitaria, tuttavia, sfuma la divaricazione di condizione finanziaria tra i comparti e, all'interno di essi, la diversità di finalità, di assetto e condizione economico-

patrimoniale e di struttura giuridica tra i vari soggetti che li compongono, rendendo meno agevole, nella classificazione delle prestazioni che essi erogano, la stessa distinzione tra gli interventi di natura assistenziale e quelli di carattere previdenziale e paventando il rischio di uno sbilanciamento funzionale con riguardo alla tradizionale missione previdenziale, la cui fonte primaria di finanziamento è rinvenibile economicamente e giuridicamente nell'obbligo degli iscritti di versare la contribuzione. Sotto questo profilo va sollecitata una azione normativa che riguardi tanto la struttura del bilancio, quanto la riorganizzazione dei fondi, delle casse e delle gestioni, avendo a riferimento il modello dei primi con riguardo all'obbligo dell'equilibrio tra le risorse disponibili e le prestazioni erogate.

Va, infatti, rimarcato che i risultati di esercizio della gestione pubblica (-12.498 mln con un peggioramento sul 2018 di 2.043 mln) e, nel comparto dei lavoratori autonomi, delle casse artigiani (-5.461 mln, rispetto ai -6.502 mln del 2018) e commercianti (-2.784, rispetto ai -3.956 mln) e coltivatori diretti, mezzadri e coloni (-2.724 mln, rispetto ai -2.892 mln del 2018) sono solo parzialmente compensati dagli avanzi della Gpt nell'ambito del lavoro dipendente (+5.583 mln, avanzo ancora in crescita ma previsto in progressiva riduzione nella previsione 2020 ed in drastico ridimensionamento nel 2021) e dai parasubordinati (+7.226, rispetto a +6.908 mln del 2018) nell'ambito del lavoro autonomo.

Il quadro emergenziale inciderà profondamente, ed in senso evidentemente peggiorativo, sull'insieme dei risultati dei comparti, ma già da tempo è avvertita l'esigenza di chiarezza sull'andamento dei flussi operati attraverso i trasferimenti di risorse pubbliche e che venga esplicitato quanta parte della spesa pensionistica e previdenziale è alimentata dalla Gias (il 19 per cento risulta a carico dello Stato), anche per verificare concretamente se attraverso la leva contributiva (tenuto conto che è pur sempre il Fondo pensioni lavoratori dipendenti a concorrere in modo determinante alle entrate contributive) non trovino in realtà copertura misure di tipo assistenziale o para assistenziale.

Il patrimonio netto della Gpt raggiunge, infatti, a fine esercizio, i 198,87 md, valore sufficiente a compensare il disavanzo del Fpld, comprensivo delle gestioni con contabilità separata (- 103,37 md). Il solo Fpld mantiene, del resto, un disavanzo patrimoniale pari a 15,66 md, pur al netto dei risultati dei fondi trasporti, elettrici, telefonici ed ex-Inpdai (con un patrimonio negativo complessivo di 87,7 md) ormai strutturalmente in squilibrio in quanto privi di fonti di finanziamento.

Al segnalato problema del *deficit* della gestione pubblica va aggiunto il nodo, irrisolto a distanza di otto anni, dell'integrazione con il modello previdenziale privato. I due sistemi continuano ad avere profonde, ontologiche, differenze che prescindono dai concreti tentativi di uniformazione organizzativa e gestionale.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

