



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)

2018

Determinazione del 21 luglio 2020, n. 83



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)

2018

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 del 21 luglio 2020;

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, comma 8, della legge 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 legge 21 marzo 1958, n. 259;

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

visto il bilancio del suddetto Ente, relativo all'esercizio finanziario 2018, nonché le annesse relazioni del Presidente e del Collegio dei sindaci, trasmessi alla Corte in adempimento dell'art. 4, comma 2, della citata legge 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 Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Inps per l'esercizio finanziario 2018;

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



CORTE DEI CONTI

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 bilancio per l'esercizio 2018 dell'Inps - 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'Ente stesso.

ESTENSORE

Antonio Buccarelli

PRESIDENTE

Manuela Arrigucci

DIRIGENTE

Gino Galli

Depositato in segreteria

INDICE

PREMESSA	1
1. QUADRO NORMATIVO E CONSIDERAZIONI GENERALI	2
2. GLI ORGANI.....	24
3. L'ASSETTO STRUTTURALE.....	39
4. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI.....	48
5. LE RISORSE UMANE	56
6. LE ENTRATE DA CONTRIBUZIONE	63
7. LE PRESTAZIONI	112
8. LA VIGILANZA	140
9. IL CONTENZIOSO.....	149
10. I RISULTATI DELLE SINGOLE GESTIONI	158
11. IL BILANCIO DI ESERCIZIO	203
11.1 Profili generali e dati di sintesi.....	203
11.2 I dati di previsione.....	207
11.3 I dati generali del rendiconto	209
11.4 Il bilancio finanziario di competenza 2018	210
11.4.1 Le spese di funzionamento	213
11.5 L'attività contrattuale	215
11.6 La gestione di cassa	224
11.7 La situazione amministrativa.....	226
11.8 Il conto economico.....	230
11.9 Lo stato patrimoniale	233
11.9.1 Le immobilizzazioni finanziarie	235
11.9.2 Le immobilizzazioni materiali	242
11.9.3 I crediti e i debiti.....	249
12. AGGIORNAMENTI NORMATIVI CHE INTERESSANO L'INPS CONNESSI CON L'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19	254
13. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	263

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Risultato d'esercizio	16
Tabella 2 - Entrate contributive accertate e riscosse e Rate lorde e netto GIAS.....	18
Tabella 3 - Gestione pubblica - Entrate contributive e Rate lorde e netto GIAS.....	19
Tabella 4 - Spesa degli Organi.....	31
Tabella 5 - Spesa per Comitati e Commissioni	33
Tabella 6 - Spesa complessiva per Organi, Comitati e Commissioni	34
Tabella 7 - Spesa convenzione con i soggetti abilitati all'assistenza fiscale - Red - Icric	42
Tabella 8 - Spesa convenzioni con i soggetti abilitati all'assistenza fiscale - Isee	44
Tabella 9 - Dotazione organica e consistenza personale 2014-2018.....	56
Tabella 10 - Andamento entrate contributive anni 2014-2018.....	63
Tabella 11 - Indice di copertura prestazioni istituzionali.....	64
Tabella 12 - Peso degli sgravi recenti sulle entrate contributive.....	66
Tabella 13 - Incidenza agevolazioni sulle entrate contributive.....	66
Tabella 14 - Entrate contributive lavoratori dipendenti.....	72
Tabella 15 - Contributi comparto lavoratori dipendenti privati*	72
Tabella 16 - Numero iscritti Fondo pensioni lavoratori dipendenti.....	73
Tabella 17 - Rapporto prestazioni/iscritti e prestazioni/contributi Fondo previdenza lavoratori dipendenti.....	74
Tabella 18 - Numero iscritti comparto lavoratori autonomi	75
Tabella 19 - Rapporto pensioni/iscritti/contributi comparto lavoratori autonomi	76
Tabella 20 - Entrate contributive comparto lavoratori autonomi	77
Tabella 21 - Incassi <i>voucher</i> 2016-2018	81
Tabella 22 - Crediti contributivi e fondo svalutazione	84
Tabella 23 - Movimentazione fondo svalutazione crediti.....	84
Tabella 24 - Carichi fino a 1.000 euro affidati ad Agenzia Entrate - Riscossione	87
Tabella 25 - Carichi fino a 1.000 euro affidati a Riscossione Sicilia.....	88
Tabella 26 - Pace Contributiva	89
Tabella 27 - Compensazioni (orizzontali) con crediti vantati verso altri Enti.....	91

Tabella 28 - Accolli di debiti con crediti vantati verso altri Enti.....	91
Tabella 29 - Cartolarizzazione crediti contributivi	92
Tabella 30 - Ulteriori anticipazioni sul corrispettivo finale	93
Tabella 30/a - Crediti contributivi e sanzioni ceduti al 31/12/2018.....	94
Tabella 30/b - Fondo svalutazione per crediti ceduti.....	94
Tabella 31 - Andamento delle operazioni di ristrutturazione.....	96
Tabella 32 - Pace Fiscale - Incassi al 18 ottobre 2019	97
Tabella 33 - Incassi recupero crediti anni 2017 - 2018	97
Tabella 34 - Incassi recupero crediti anni 2014 - 2018	97
Tabella 35 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2011-2018.....	98
Tabella 36 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2012-2018.....	98
Tabella 37 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2013-2019.....	98
Tabella 38 - Crediti sospesi per cessione enti morali e cessioni enti morali Gestione separata	102
Tabella 39 - Contenzioso verso enti morali	103
Tabella 40 - Spesa per prestazioni istituzionali	112
Tabella 41 - Spesa per prestazioni istituzionali - confronto 2017/2018.....	112
Tabella 42 - Pensioni vigenti.....	114
Tabella 43 - Pensioni vigenti anni 2012-2018	114
Tabella 44 - Pensioni liquidate	115
Tabella 45 - Ape sociale.....	117
Tabella 46 - Lavoratori precoci.....	117
Tabella 47 - Onere totale effettivo e stimato delle istanze presentate	118
Tabella 48 - Domande di pensionamento anticipato "Quota 100" - dettaglio gestioni.....	121
Tabella 49 - Domande di pensionamento anticipato "Quota 100" suddivise per genere ed area geografica.....	121
Tabella 50 - Oneri "Quota 100" monitorati al 31 agosto 2019	122
Tabella 51 - Tempi medi accertamenti sanitari CIC.....	125
Tabella 52 - CIG ore autorizzate/ore utilizzate.....	128
Tabella 53 - CIG tiraggio	128
Tabella 54 - Oneri prestazioni di cassa integrazione e ammontare dei contributi accertati.....	129

Tabella 55 - Domande Naspi e anticipazione Naspi.....	130
Tabella 56 - Spesa Naspi, Aspi e mini Aspi 2018.....	131
Tabella 57 - Spesa assegni familiari, indennità di maternità e di malattia	132
Tabella 58 - Visite mediche di controllo	133
Tabella 59 - Domande Rdc/Pdc.....	137
Tabella 60 - Spesa per prestazioni	138
Tabella 61 - Valori Ieep riferiti alla vigilanza.....	141
Tabella 62 - Attività di vigilanza.....	143
Tabella 63 - Accertamento da vigilanza.....	144
Tabella 64 - Accertamenti da vigilanza documentale.....	146
Tabella 65 - Risultati vigilanza documentale.....	147
Tabella 66 - Valori accertati diverse attività.....	147
Tabella 67 - Andamento contenzioso giudiziario 2014-2018	149
Tabella 68 - Andamento sentenze favorevoli e sfavorevoli all’Istituto 2014-2018	151
Tabella 69 - Procedimenti giurisdizionali invalidità civile nel 2018.....	152
Tabella 70 - Procedimenti Atpo nel 2018	153
Tabella 71 - Procedure di ingiunzione ed esecutive	154
Tabella 72 - Andamento contenzioso amministrativo 2018.....	157
Tabella 73 - Risultati economico-patrimoniali delle singole gestioni.....	162
Tabella 74 - Risultati economici contabilità separate Fpld.....	163
Tabella 75 - Gestione parasubordinati numero e importi prestazioni erogate	170
Tabella 76 - Invalidi civili. Spesa per prestazioni.....	172
Tabella 77 - Situazione patrimoniale gestioni ex Inpdap	174
Tabella 78 - Fondi di solidarietà.....	201
Tabella 79 - Bilancio 2018 saldi generali	208
Tabella 80 - Saldi 2014-2018.....	209
Tabella 81 - Gestione finanziaria di competenza	211
Tabella 82 - Spese di funzionamento	214
Tabella 83 - Spesa attività contrattuale	216
Tabella 84 - Gestione di cassa.....	225
Tabella 85 - Situazione amministrativa	226

Tabella 86 - Residui attivi finali aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti..	228
Tabella 87 - Residui finali anticipazioni da parte dello Stato	230
Tabella 88 - Conto economico	231
Tabella 89 - Stato patrimoniale	233
Tabella 90 - Gestione mobiliare complessiva	236
Tabella 91 - Partecipazioni.....	237
Tabella 92 - Fondi immobiliari.....	240
Tabella 93 - Immobili da reddito: destinazione d'uso	243
Tabella 94 - Redditività immobili in gestione diretta	243
Tabella 95 - Redditività immobili in gestione indiretta.....	244
Tabella 96 - Redditività complessiva immobili da reddito	244
Tabella 97 - Crediti finali.....	249
Tabella 98 - Debiti finali	251
Tabella 99 - Debiti finali Inps verso Stato e Tesoreria	253
Tabella 100 - Debiti e crediti verso lo Stato	253

PREMESSA

Il presente referto ha come oggetto i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (da ora in avanti, per brevità, Inps o Istituto o Ente) nell'esercizio 2018 e comprende i principali aggiornamenti sino a data corrente.

Il precedente referto, relativo all'esercizio 2017, è stato approvato con determinazione del 20 dicembre 2018, n. 132 e pubblicato negli Atti Parlamentari della XVIII Legislatura (Doc. XV, n. 97).

1. QUADRO NORMATIVO E CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1 L'attività dell'Inps si è svolta, nel 2018, in un contesto normativo immutato nelle sue linee generali a conclusione del percorso di riforme segnato dalla l. 8 agosto 1995 n. 335 ed integrato dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, sia pure con gli adeguamenti che, dal 2012 e per tutto il 2018, anche per effetto di annunciate misure di impatto finanziario (condoni) e sistemico (anticipi pensionistici) ne hanno attenuato in parte le rigidità, riducendo i risultati attesi sotto lo specifico profilo dei risparmi di spesa.

Quanto alla spesa per la previdenza, l'andamento del 2018 è coerente con il quadro normativo disegnato dalla riforma del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla l. n. 214 del 2011 e al contempo con gli strumenti di flessibilità rappresentati dalle misure previste dalle leggi di bilancio per il 2017 e il 2018 volte a limitare per ragioni di solidarietà gli effetti restrittivi sull'accesso a pensione.

Caratterizzato da novità importanti nel 2018 il sistema assistenziale a seguito dell'applicazione a regime del Reddito di inclusione (Rei), implementato, nel 2019, con il Reddito di cittadinanza che comporta una estensione tanto del valore medio del beneficio, quanto della platea dei destinatari e al quale si darà 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.

Gli interventi, sulle pensioni, sull'assistenza e sulle politiche attive del lavoro hanno conferito rilievo strutturale e carattere generale a misure di tipo eccezionale (quali le ripetute salvaguardie per gli "esodati") o di minore impatto applicativo (il Rei) o a iniziative a favore dei lavoratori precoci, confermando gli strumenti di anticipo pensionistico nelle sue diverse configurazioni (Ape sociale, Ape volontaria e aziendale o Ape di mercato) anche con l'ambizione di favorire il ricambio occupazionale.

Il Documento di economia e finanza 2019 indica, con riferimento al 2018, una spesa per prestazioni sociali pari, nella stima di Contabilità nazionale (nel cui ambito confluiscono i dati della protezione sociale nei sotto settori dell'amministrazione centrale, degli enti locali e degli enti di previdenza), a 348,89 md (19 per cento del Pil ed un aumento del 2,2 per cento rispetto al 2017), con una spesa per pensioni pari a 268,83 md (15,3 per cento del Pil e maggiore del 2,0

per cento sul 2017) e delle altre prestazioni sociali in danaro di 80,05 md (4,6 per cento del PIL e 3,1 per cento in aumento rispetto al 2017).

Le previsioni per il 2019 del Def, sempre elaborate sulla base della normativa vigente e del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento¹, mostrano un aumento della spesa per pensioni del 3,2 per cento che tiene conto di Quota 100 e delle altre misure correttive alla l. n. 214 del 2011 - 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 15,6 per cento; incidenza che si attesta nel triennio successivo su una percentuale stimata del 15,8.

La spesa per altre prestazioni sociali in denaro è prevista in aumento dell'8,3 per cento rispetto al 2018².

Secondo le nuove previsioni a legislazione vigente contenute nella Nota di aggiornamento al Def³ si stima una crescita dei contributi sociali del 2,8 per cento nel 2019 (1,8 per cento la media nel triennio successivo); tale andamento contempla il venir meno degli effetti economici delle misure di esonero contributivo previste dalle leggi di stabilità 2015 e 2016 per le nuove assunzioni a tempo indeterminato e gli interventi di agevolazione per le assunzioni di giovani introdotti con la legge di bilancio 2018, sicché in rapporto al Pil i contributi sociali raggiungeranno il 13,5 per cento nel 2019 e nel 2020, il 13,4 per cento nel 2021 e il 13,3 per cento nel 2022.

La componente più dinamica è quella delle prestazioni sociali in denaro allineata al livello tendenziale del Def di aprile (+3,9 per cento e 20,3 per cento del Pil nel 2019, media del +3,2 per cento nel periodo 2020-2021 e +2,5 per cento e 20,7 per cento del Pil nel 2022).

Sulle previsioni per triennio della spesa pensionistica influisce l'aumento degli accessi al pensionamento anticipato riconducibile a Quota 100, sebbene rispetto al mese di aprile 2019 la

¹ L'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. Ape di mercato, introdotto dalla l. n. 232 del 2016) è qualificato e classificato in Contabilità Nazionale quale prestito, non come trasferimento monetario diretto a famiglie; così anche quanto disposto dall'art. 23 del d.l. n. 4 del 2019 in materia di accesso al credito per anticipo del TFS dei dipendenti pubblici.

² Oltre alla c.d. Ape sociale, riproposta per il 2019, e alla proroga per il 2019 anche della misura del c.d. assegno di natalità effettuata in sede di conversione con l. n. 136 del 2018 del d.l. n. 119 del 2018, si tratta del potenziamento delle misure relative al contrasto alla povertà mediante il Reddito di cittadinanza.

³ La Nota di aggiornamento al Def 2019, nell'ambito di un quadro internazionale significativamente mutato rispetto ad aprile, registra un rallentamento delle prospettive di crescita nel breve periodo rispetto alle previsioni di aprile, ma anche risparmi di spesa non attesi rispetto alle previsioni dai provvedimenti Quota 100 e Rdc con l'assestamento di bilancio e il d.l. n. 61 del 2019 (convertito nella l. n. 85 del 2019) recante misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica ai fini del contributo alla diminuzione del *deficit* nominale di circa 0,4 punti percentuali di Pil.

spesa pensionistica sia stata rivista al ribasso di circa 1,4 miliardi, di cui 1,2 miliardi, per effetto del minor numero di domande di pensionamento anticipato (sono previste economie pari a 1,7 miliardi nel 2020 e 400 milioni nel 2021). Il rapporto tra spesa per pensioni e Pil è rivisto al 15,5 per cento nel 2019, e salirà al 15,9 per cento nel 2022 per effetto della minor crescita rispetto alla spesa pensionistica.

Ciò premesso, in un sistema pensionistico a ripartizione ed in cui la maturazione del diritto a pensione prescinde dal regolare versamento dei contributi nel corso della vita lavorativa⁴, va verificata la sostenibilità della spesa nel lungo periodo e agli effetti che sulla adeguatezza delle prestazioni produrranno le azioni normative poste in essere nel presente, vanno altresì considerate le conseguenze di dette azioni sulla sostenibilità del modello da parte del sistema produttivo, sia con riguardo al contributo richiesto alla fiscalità generale, che nei confronti dei soggetti tenuti al versamento della contribuzione.

In un sistema previdenziale che eroga ancora gran parte delle prestazioni ad elevata componente retributiva, peraltro, 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 dei tre specifici interventi attuati con il d.l. n. 4 del 2019 in materia pensionistica), comportano sia esigenze di cassa immediate (tipiche, come detto, di un meccanismo a ripartizione), sia debito implicito, in quanto la componente retributiva del trattamento non viene corretta per tener conto della maggiore durata della prestazione.

I rilevamenti generali di finanza pubblica in ogni caso contemplano l'andamento della spesa per prestazioni generata dal bilancio dell'Inps, nonché i flussi in entrata provenienti dal bilancio dello Stato, garante di ultima istanza anche per le pensioni alimentate dalla contribuzione, oltre che diretto finanziatore delle prestazioni assistenziali e sostegno delle gestioni previdenziali. La valutazione complessiva della sostenibilità del sistema pubblico, quindi, non può che fare rinvio al bilancio dello Stato e al consolidamento dei conti nazionali; tuttavia, se le relazioni finanziarie reciproche tra Stato e Inps non hanno rilevanza ai fini dei saldi di finanza pubblica e del debito pubblico, è nel bilancio dell'Inps, laddove il sistema

⁴ Art. 2116 cod. civ.: "Le prestazioni indicate nell'articolo 2114 sono dovute al prestatore di lavoro, anche quando l'imprenditore non ha versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni di previdenza".

previdenziale si attua con carattere di assoluta prevalenza, che se ne può verificare concretamente l'andamento e la sua sostenibilità.

Proprio nel 2018, del resto, si registra un passaggio rappresentativo del modello regolatore non definito che impronta dette relazioni finanziarie tra l'Inps e lo Stato. Una sistemazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e l'Inps non incidente sul meccanismo delle anticipazioni è avvenuta per effetto dell'art. 1, comma 178, della legge di bilancio per il 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205) che ha stabilito la compensazione delle anticipazioni di bilancio concesse all'Inps, ai sensi del comma 3 dell'articolo 35 della l. 23 dicembre 1998, n. 448, negli esercizi antecedenti al 2017 ed iscritte quali debiti verso lo Stato nel rendiconto 2015 dell'Istituto stesso, per un totale di 88.878 milioni di euro, con i crediti verso lo Stato, risultanti dal medesimo rendiconto, fino a concorrenza dell'importo di 29.423 milioni di euro, intendendosi effettuate a titolo definitivo -quali trasferimenti- per l'eccedenza.

L'intervento, di particolare rilievo finanziario e privo di impatto sul debito pubblico, ha ricondotto il bilancio dell'Istituto ad una espressione di segno positivo del patrimonio netto.

Per l'effetto, il bilancio preventivo assestato per il 2018 - da ultimo modificato dalla nota di variazione del novembre 2018 - registra la cancellazione di debiti nei confronti dello Stato per i ricordati 88,878 md, compensati con crediti, sempre verso lo Stato, per la minor somma di 27,091 md (in quanto computata al netto dei crediti riscossi in corso di esercizio). La differenza che consegue a questa operazione contabile è pari a 61,787 md, iscritti nello stato patrimoniale quale posta di ripiano delle anticipazioni contabili, che concorre alla formazione di un patrimonio netto di 47,042 md (a fronte dei - 17,191 md del bilancio originario). Resta, comunque, ad avviso della Corte dei conti opportuno ribadire la necessità che il legislatore valuti - in una visione che vada oltre un'ottica emergenziale di mero aggiustamento a posteriori di situazioni contabili- un diverso meccanismo di finanziamento delle prestazioni previdenziali dovute per legge dall'Inps, che "superi" la nozione di anticipazione - e, quindi, il formarsi di un debito - assicurando all'Istituto, attraverso un'adeguata programmazione delle risorse necessarie, le disponibilità finanziarie per far fronte al pagamento delle prestazioni a legislazione vigente.

L'Inps, infatti, è chiamato a dare concreta attuazione alle politiche previdenziali e della protezione sociale nell'accezione sempre più ampia, in maniera esatta e tempestiva, in base

alla legge ed in termini di efficacia dell'azione amministrativa, garantendo corretta ed efficiente gestione delle risorse.

È con riguardo a tale funzione strumentale che si giustificano i trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato, ma anche le anticipazioni finalizzate al ripiano dei disavanzi di singole gestioni all'Inps riconducibili.

Come già rilevato dalla Corte dei conti nella precedente relazione al Parlamento, l'attenzione sempre maggiore posta dal legislatore ad interventi diretti a favore delle persone e delle famiglie, lo sviluppo di strumenti volti a tutela delle fasce più deboli della popolazione e di misure di contrasto e sostegno della povertà, l'attrazione verso un unico polo di riferimento o di coordinamento delle verifiche dei requisiti per l'accesso a dette misure o del rilascio delle certificazioni abilitanti (dall'accentramento delle commissioni mediche volte ad accertare gli stati di non autosufficienza o invalidità, alla gestione del sistema Isee anche per i servizi agevolati erogati, ad esempio, dai comuni o dalle università), stanno indirizzando l'Inps sempre più verso l'assistenza e la protezione sociale le quali, per varietà delle misure che prevedono, richiedono anche un particolare impegno organizzativo anche sotto il profilo della gestione delle informazioni e dell'adeguamento e dell'implementazione delle procedure informatiche ed una articolata rete di convenzioni, anche a titolo oneroso, con soggetti istituzionali e privati e con organismi internazionali.

Il "*posizionamento*"⁵ dell'Istituto sulla missione assistenziale, associato all'invito a "*mantenere la gestione unitaria del bilancio*" al fine di "*sfruttare economie di scala e di rendere più efficiente la fornitura di beni e servizi*", non è senza rischi di sbilanciamento funzionale con riguardo alla tradizionale azione di erogazione delle pensioni la cui fonte primaria di finanziamento è rinvenibile economicamente e giuridicamente nell'obbligo degli iscritti di versare la contribuzione, ciò che richiederebbe primariamente un valido assetto organizzativo che presieda all'accertamento ed alla riscossione delle entrate. Pertanto, se "*una riflessione di trasparenza contabile è necessaria al fine di rendere edotti cittadini e policy maker sulla divisione reale tra spesa pensionistica e quella assistenziale che non è finanziata con i contributi dei lavoratori ma attraverso la fiscalità generale*", si avverte l'esigenza che i documenti di bilancio, al di là della unitarietà della rappresentazione contabile complessiva e della distinzione per macro settori di intervento, chiariscano la portata e le conseguenze finanziarie ed economico-patrimoniali

⁵ Le parti in corsivo del capoverso sono tratte da pag. 1 della Relazione annuale del Presidente Inps 2019.

per l'intero arco temporale di effettiva incidenza dei provvedimenti normativi (e delle conseguenti attività che rivestono una sempre più elevata complessità) *ex novo* ampliativi o ricognitivi di diritti.

1.2 I principali risultati finanziari ed economici come esposti nel bilancio consuntivo dell'Istituto per l'anno 2018 evidenziano che alcuni saldi si discostano in maniera anche significativa rispetto alle previsioni.

Va, inoltre, tenuto in considerazione - oltre all'incidenza, nel medio periodo, del nuovo assetto di prestazioni pensionistiche ed assistenziali che l'assetto generale nel quale l'Istituto si muove è in evoluzione per effetto del varo nel corrente anno della riforma della *governance*, del rinnovo degli organi e di un complessivo riassetto organizzativo di cui si darà conto in dettaglio nel prosieguo.

Il conto economico chiude, anche nel 2018, con un risultato di esercizio negativo di -7,839 md, al lordo dell'accantonamento a riserve pari a 3,168 md, con un peggioramento sul 2017, quando il saldo era risultato pari a -6,984 md.

Il risultato economico negativo determina una riduzione del patrimonio netto che si attesta comunque su 47,042 md (-6,906 md nel 2017) in conseguenza del trasferimento di cui all'art. 1, cc. 178-179, della legge di bilancio 2018⁶.

Anche sul saldo della gestione finanziaria di competenza, pari a 64,403 md, incide il predetto trasferimento finanziario in conto capitale pari a 61,787 md; al netto del saldo in conto capitale di 62,148 md effetto del trasferimento, nel 2018 si assisterebbe dunque ad un peggioramento del risultato finanziario, comunque positivo in entrambe le sue componenti (2,616 md, di cui 2,255 md di parte corrente e 361 ml di parte corrente) rispetto a quello di 4,010 md del 2017.

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

⁶ Dato l'importo delle compensazioni pari a 88,878 md, l'ammontare dei crediti dell'Istituto verso lo Stato al 31 dicembre 2015 da compensare, al netto delle riscossioni intervenute, aggiornato con i dati relativi alle riscossioni intervenute nel periodo successivo al 5 luglio 2018, è stato indicato in 27,091 md, per cui l'importo delle anticipazioni effettuate a titolo definitivo è stato determinato in 61,787 md e ripartito tra le gestioni Fpld ed *ex Inpdap* rispettivamente per 28,755 md e 22,529 md con una differenza di 10,502 da trasferire alle altre gestioni previdenziali in misura proporzionale al totale del disavanzo delle stesse gestioni al 31 dicembre 2015 (tra cui Cdcn 5,9 md su 83,9 md di disavanzo; Cassa artigiani 3,98 md su 56,1 md di disavanzo, Comitato commercianti 307 ml su 4,3 md di disavanzo).

In bilancio è stata registrata in termini di cassa una uscita di 88,878 md (azzerando i residui passivi presenti sul capitolo, quali 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.

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, il risultato complessivo di amministrazione (da 39,763 md del 2017 a 103,218 md del 2018), oltre che il saldo del patrimonio netto. Nell'analisi dell'andamento, pertanto, occorrerà procedere non considerando a questi fini l'operazione autorizzata dalla legge di bilancio 2018 e perfezionata a novembre dello stesso anno.

Il risultato della gestione di cassa è di segno negativo per 2,386 md (- 215 ml nel 2017) e consegue a un fabbisogno di cassa di 4,899 md, cui si è fatto fronte con anticipazioni da parte dello Stato per 2,513 md (1,307 md nel 2017) - importo che ai sensi dell'articolo 35, della l. 23 dicembre 1998, n. 448, costituisce prestito ed è, quindi, iscritto nel bilancio dell'Inps come debito verso lo Stato - e per il differenziale con utilizzo delle disponibilità liquide.

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 132,384 md (erano stati 111,337 md nel 2017 e 104,124 md nel 2016) rispettivamente suddivisi in 114,431 md e 17,953 md.

In termini di competenza i trasferimenti correnti sono stati pari a 105,720 md (nel 2017 erano stati 110,150 md) di cui 105,666 md destinati alla Gias a titolo definitivo per la copertura degli oneri di natura assistenziale o pensionistici a carico della fiscalità generale; di questi 72,738 md sono oneri pensionistici, di cui 23,868 md per il finanziamento della quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dalle gestioni pensionistiche private e pubbliche di cui all'articolo 37, comma 3, lett. c) della l. 9 marzo 1989, n. 88, e, in flessione rispetto ai 37,451 md del 2017, 32,928 md per altre prestazioni di sostegno al reddito (12.964 md) e per sgravi fiscali (18.361 md); 17,991 md sono a copertura degli oneri per l'erogazione di prestazioni, assegni ed indennità di invalidità civile di cui al d.lgs. n. 112 del 1998.

La situazione amministrativa mostra un avanzo di amministrazione pari a 103,218 md (39,763 md nel 2017 e 36,451 md nel 2016) frutto prevalentemente dell'operazione di cui all'art. 1, cc. 178 e 179, della l. 27 dicembre 2017, n. 205.

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 compongono il bilancio dell'Istituto è – solo parzialmente - compensata dai 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) che, tuttavia, non emergono dallo stato patrimoniale dell'Inps. Se, peraltro, i crediti ed i correlativi debiti tra le gestioni e i fondi in parola si annullano formalmente a vicenda nella rappresentazione contabile unitaria del bilancio⁷, andrebbero approfonditamente esplicitate, al fine di trovare le soluzioni, le ragioni di fondo che determinano l'attivazione del complesso meccanismo di prestiti e che risiedono nella crisi di alcuni segmenti del mercato del lavoro dipendente e di quello esercitato in forma autonoma sulla quale si innesta la inefficiente attività di riscossione delle entrate accertate.

Va ricordato, infatti, che la Gias, interamente finanziata dallo Stato, oltre ad assicurare la copertura di quota parte di ciascun rateo di pensione erogato ai lavoratori dipendenti privati, a lavoratori autonomi di specifici settori e a quelli pubblici⁸, e degli istituti di natura prettamente assistenziale (assegno sociale, pensione agli invalidi civili), provvede alla copertura del sistema degli ammortizzatori sociali non direttamente assistito dalla contribuzione⁹.

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)¹⁰ soccorrono le anticipazioni erogate dallo Stato, ai sensi dell'articolo 35 della l. n. 448 del 1998, che, se impegnate, generano

⁷ Per effetto della legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 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, comma 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.

⁸ Nel 2018, 23,868 md come da previsione di cui all'art. 37, comma 3, lett. c) della l. n. 88 del 1989, a favore delle gestioni pensionistiche private e pubbliche, ma anche per oneri delle pensioni liquidate nella gestione CdcM con decorrenza anteriore all'1 gennaio 1989 (460 ml), per quota parte delle pensioni di invalidità del Fpld, e delle gestioni commercianti ed artigiani (rispettivamente 4,239 md, 466 ml e 626 ml) antecedenti alla l. n. 222 del 1984, e per quota parte delle pensioni del clero *ex* art. 11 della l. n. 54 del 1982.

⁹ Nel 2018, 7.129 md sono stati destinati al mantenimento del salario.

¹⁰ Nel 2018, 2,045 md.

- diversamente dai trasferimenti destinati al finanziamento della Gias - un debito dell'Inps nei confronti dello Stato e che, ove corrisposte in eccedenza rispetto all'effettivo fabbisogno, determinano un corrispondente incremento delle disponibilità di cassa dell'Inps depositate presso la Tesoreria centrale dello Stato e, ove corrisposte in difetto, producono un effetto di segno contrario¹¹.

A tale proposito, sebbene non determinante rispetto ai profili di problematicità innanzi rilevati, nella direzione di consentire una migliore programmazione del fabbisogno di cassa dell'Istituto per fare fronte agli oneri derivanti da una quota importante dei trasferimenti dello Stato alla Gias e con effetti anche sul versante delle anticipazioni, sembra andare la disposizione contenuta nell'art. 38, comma 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).

Invero, al di là delle regolazioni finanziarie tra Inps e Stato, il fenomeno che emerge dai conti dell'Istituto e che assume contorni di reale problematicità - anche in funzione della valutazione della sostenibilità della spesa pensionistica - è rappresentato dall'ingente mole di crediti delle aliquote contributive poste a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti; si tratta di 111,429 md di residui attivi a tutto il 2018¹² (+6,976 md rispetto al 2017). Ai 104,453 md, dopo il riaccertamento (-1,124 md) registrato al 1° gennaio 2018, si sono aggiunti nel corso dell'anno 230,050 md di nuovi accertamenti, formando una massa acquisibile di 333,378 md, di cui risultano riscossi in totale 221,950 md (217,746 md in conto competenza 2018) con un coefficiente di realizzazione pari al 66,7 per cento ed una capacità di riscossione pari a 0,95.

Il fondo svalutazione crediti contributivi è stato, quindi, rideterminato in 78,452 md¹³ (68,875 md nel 2017) con un maggior accantonamento per il 2018 pari a 10,850 md ed un utilizzo per

¹¹ Dal lato del bilancio dell'Istituto, le anticipazioni sono registrate quali accertamenti in entrata di importo uguale agli impegni a titolo di rimborso allo Stato delle somme accertate. Detto schema è stato ripetuto in un'unica operazione per la compensazione ed il trasferimento a titolo definitivo delle anticipazioni di cui alla legge di Bilancio 2018 (art. 1, commi 178 e 179).

¹² Da rilevare che tra i residui attivi connessi con entrate derivanti da trasferimenti correnti, in cat. 6[^] sono iscritti crediti per 5,227 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.

¹³ L'aumento del fondo svalutazione crediti contributivi è conseguente alla determinazione del direttore generale n. 61 del 16 maggio 2019, con la quale sono state definite le percentuali di svalutazione da applicare al consuntivo in esame, ma non include gli effetti delle norme di stralcio introdotte con il d.l. n. 119 del 2018, convertito dalla l. n. 136 del 2018 e con la legge di bilancio per il 2019 ed in particolare di quelle di cui all'art. 4, d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con l. n. 136 del 2018, che ha stabilito lo stralcio dei crediti residui iscritti a ruolo dal 2000 al 2010 inferiori a 1.000 euro alla data del 31 dicembre 2018, ma subordinatamente all'invio di appositi elenchi da parte degli agenti della riscossione. Poiché le attività amministrative previste dalla norma non sono state ultimate, l'eliminazione di tali crediti - che si quantificano comunque in

1,273 md che conducono ad una percentuale del 70,4 per cento dei crediti di tale natura, con un peggioramento del risultato economico e una diminuzione dell'attivo patrimoniale e, quindi, dello stesso patrimonio netto.

Nelle precedenti relazioni al Parlamento la Corte aveva ravvisato la necessità di un intervento del legislatore inteso a promuovere una rappresentazione dei conti dell'Istituto più prossima alla consistenza reale delle posizioni attive e passive soprattutto con riguardo all'intervento finanziario dello Stato. Fattori di rigidità di natura esogena e non sotto il controllo diretto dell'Istituto quali, in primo luogo, proprio lo squilibrio costitutivo tra entrate contributive e spesa per prestazioni, riaffermano l'esigenza di maggiore attendibilità del bilancio, fermo restando che la questione sottesa della progressiva definizione dei residui attivi da mantenere in bilancio attiene alla mera rappresentazione di un problema sostanziale che ha come tema centrale quello della riscossione e, più precisamente, quello della effettiva possibilità di recupero¹⁴.

Sulla situazione dei crediti di natura contributiva assumono rilievo due principali aspetti. Da un lato vi è il grado di efficienza dell'azione che l'Istituto pone in essere per la riscossione degli stessi sia in via diretta, sia per il tramite degli agenti della riscossione incaricati dell'esecuzione dei titoli esecutivi¹⁵. Sotto questo ultimo profilo il carico dei soli crediti contributivi degli agenti

altra parte della relazione - non ha interessato il bilancio in esame e contribuisce ad una inadeguata rappresentazione dello stato dei conti.

¹⁴ Ai sensi dell'art. 30 del d.l. n. 78 del 2010 a decorrere dal 1° gennaio 2011, l'attività di riscossione relativa al recupero delle somme a qualunque titolo dovute all'Inps è effettuata mediante la notifica di un avviso di addebito con valore di titolo esecutivo il cui estratto, come trasmesso all'agente della riscossione, tiene luogo, a tutti gli effetti, dell'esibizione dell'atto stesso. L'avviso di addebito (che deve contenere, tra l'altro, l'importo addebitato ripartito tra quota capitale, sanzioni e interessi) è consegnato, in deroga alle disposizioni contenute nel d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46, agli agenti della riscossione con le modalità e i termini stabiliti dall'Inps. In caso di mancato o ritardato pagamento delle somme richieste con l'avviso di cui al comma 2 le sanzioni e le somme aggiuntive dovute sono calcolate, secondo le disposizioni che le regolano, fino alla data del pagamento. All'agente della riscossione spettano l'aggio, interamente a carico del debitore, ed il rimborso delle spese relative alle procedure esecutive, previste dall'articolo 17 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112.

¹⁵ Con la nota prot. 41911 del 29 novembre 2019, l'Istituto ha rappresentato che il sistema dei termini per le comunicazioni di inesigibilità come stabilite da ultimo dall'art. 3, comma 20, del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, determina l'obbligo per l'Inps di mantenere in bilancio, per più tempo, proprio quelle partite creditorie che presentano minori possibilità/probabilità di riscossione. Poiché, peraltro, l'eliminazione dalle scritture contabili dei crediti in sofferenza può avvenire soltanto dopo il perfezionamento delle attività di discarico per inesigibilità, è stato richiesto agli agenti della riscossione di offrire una classificazione sulla performatività dei crediti al fine di consentire all'Istituto di adeguare le proprie attività gestionali di recupero coattivo dei crediti contributivi, adeguandole in funzione delle informazioni ottenute, anche alla luce di procedure cautelari ed esecutive sui ruoli e sugli avvisi di addebito che risultano significativamente inferiori rispetto ai dati forniti.

L'Agente della riscossione ha, infatti, rappresentato che 37,2 md di euro fanno capo a soggetti falliti o deceduti, ovvero a società cessate o nullatenenti, mentre 41,6 md di euro afferiscono a crediti su soggetti che non hanno regolarizzato la loro posizione, nonostante nei loro confronti sia stata attivata almeno un'azione cautelare o esecutiva e che non possono essere allo stato attuale formalmente dichiarati inesigibili in via definitiva, ma presentano "remote possibilità" di riscossione, risultando sensibilmente ridimensionate le prospettive di recupero.

Finanche sui crediti contributivi trasmessi nel corso dell'anno 2019 - pari a 6,9 miliardi di euro - l'Agenzia delle entrate-riscossione ha comunicato che 3,5 miliardi di euro (pari al 50,7 per cento) sono da considerare, alla data del 30 settembre 2019, di ridotta capacità di recupero.

della riscossione (Agenzia delle entrate-riscossione e Riscossione Sicilia s.p.a.) è pari a 162,812 md (sul totale di 204,143 comprensivi di sanzioni ed interessi e spese di notifica); di questi 28,833 md sono stati effettivamente riscossi e 23,379 md oggetto di sgravi o annullamenti, risultando da riscuotere a tale titolo 110,600 md (di cui 22,317 md per sanzioni e 4,777 md per interessi e spese).

Su tali attività sono stati prodotti gli effetti conseguiti alle misure introdotte dall'articolo 6 del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito, con modificazioni, dalla l. 10 dicembre 2016, n. 225 e come modificato dal d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 dicembre 2017, n. 172 (c.d. "rottamazione-bis"), afferenti alla definizione agevolata dei crediti di questa natura, con esclusione degli interessi e delle relative sanzioni¹⁶ e a quelli derivanti dall'emanazione del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136 (c.d. "rottamazione-ter") che ha prorogato i termini per richiedere la definizione agevolata a tutto il 2017 e che dispiegherà gli effetti contabili a partire dal 2019, prevedendosi la possibilità per il contribuente di avvalersi di condizioni più favorevoli rispetto alla precedente analogia normativa.

Dei dati sulle riscossioni realizzate a seguito di dette iniziative normative si dirà in dettaglio¹⁷, qui precisandosi ai fini contabili che gli oneri accessori sono contabilizzati in bilancio contestualmente alla loro riscossione, mentre ai fini del calcolo in uno con le sanzioni si considera il momento della formazione dei singoli ruoli poi trasmessi agli Agenti della riscossione.

Gran parte della massa di crediti in carico agli agenti della riscossione è risalente nel tempo e già oggetto di opportuna considerazione nel fondo di svalutazione, sicché è da ritenere che il susseguirsi cadenzato di misure agevolative vada ad incidere negativamente sulla estinzione volontaria dei debiti contributivi più recenti e, anzi, stimoli l'attesa di annunciati nuovi interventi, con il risultato ulteriore che dette misure tendono a diventare forme occulte di decontribuzione.

Se, infatti, condoni e sanatorie insistenti sulle poste contributive generano un immediato, ridotto e temporaneo beneficio funzionale alle strette esigenze di cassa, dette misure non

¹⁶ Al 31 dicembre 2017 tali misure risultavano avere riguardato crediti contributivi per 4,590 md, con un totale riscosso di 1,620 md circa.

¹⁷ Secondo l'anno di iscrizione a ruolo il complesso delle riscossioni cumulate per gli anni 2017 e 2018 è pari a 2,498 md, di cui 1,945 md riferiti al d.l. n. 193 del 2016 e 553 ml riferiti al d.l. n. 148 del 2017.

escludono – qualora abbiano ad oggetto la contribuzione obbligatoria afferente ai lavoratori dipendenti il cui diritto matura a prescindere dal loro versamento - la necessità di integrale ricostituzione della quota di provvista condonata che non può che trovare riscontro nella fiscalità generale o nel ricorso al debito pubblico.

Quand'anche si addivenisse ad una più coerente rappresentazione di bilancio mediante una corretta valutazione della esigibilità dei crediti¹⁸, pertanto, emergerebbe con maggiore evidenza il problema di fondo delle modalità di assolvimento e dell'adeguatezza delle prestazioni future di fatto non coperte da corrispondente contribuzione.

Al di là, quindi, della necessità di una valutazione concreta della sussistenza dei presupposti sottesi all'iscrizione in bilancio dei crediti contributivi, al fine di procedere alla cancellazione e al discarico degli agenti della riscossione e, quindi, alla radiazione dei residui attivi di uguale natura, pare opportuno sottolineare l'esigenza di un ripensamento dell'attuale sistema di riscossione¹⁹.

Ciò anche in ragione - e tale è il secondo profilo da rimarcare - di una congiuntura economica non favorevole e di un andamento previsionale estremamente critico del rapporto tra spesa pensionistica e riscossione.

La spesa per prestazioni istituzionali nel 2018 è stata complessivamente pari a 318,373 md, maggiore di 6,224 rispetto al 2017 (+2 per cento).

I trattamenti pensionistici, comprensivi di trattenute fiscali per 52,115 md, ammontano a 279,744 md (274,429 md nel 2017) di cui 50,7 md a carico della Gias (di cui 9.355 md per le gestioni pubbliche), con un incremento sul precedente esercizio di 5,315, md (+1,9 per cento); agli iscritti alle gestioni pubbliche sono stati erogati 70,813 md, a quelle dei lavoratori dipendenti del settore privato 151,189 md, agli autonomi 32,897 md ed agli iscritti alla gestione separata sono stati erogati 1,155 md. Le prestazioni agli invalidi civili sono state pari a 18,288 (+490 ml rispetto al 2017) e gli assegni sociali a 5,019 (+370 ml rispetto al 2017).

Le entrate contributive accertate si sono attestate su 231,166 md con un incremento del 2,9 per cento (+6,539 md) rispetto al 2017. Confluiscono in questa voce di entrata 3,776 md (erano stati 6,502 md nel 2017, anno di piena applicazione dell'esonero contributivo *ex lege* 190 del 2014)

¹⁸ Si veda in tal senso la sollecitazione rivolta dall'Istituto agli AdR di cui alla nota 28.

¹⁹ Si veda nota 27.

trasferiti dal bilancio dello Stato a copertura degli esoneri contributivi previsti dalla legislazione vigente.

Il numero delle prestazioni pensionistiche erogate diminuisce anche nel 2018 (20.469.504, erano state 20.525.491 nel 2017).

In quest'ambito, le pensioni Ivs a carico delle gestioni dei comparti del lavoro dipendente, autonomo e pubblico (comprese le pensioni facoltative) sono 16.667.721, a fronte dei 16.720.852 del 2017, con una variazione negativa dello 0,3 per cento, mentre un incremento mostrano nel biennio le pensioni di invalidità civile - finanziate integralmente dalla Gias - che passano dalle 2.663.238 del 2017 ai 2.744.018 (+3 per cento). Le ulteriori prestazioni (pensioni sociali, assegni sociali e assegni vitalizi) direttamente a carico della Gias registrano un decremento del 7,3 per cento passando da 1.141.301 del 2017 a 1.057.765 del 2018.

Sebbene, quindi, vi sia una complessiva riduzione del numero dei trattamenti pensionistici vigenti (fatte salve le gestioni degli autonomi e dei parasubordinati), le nuove prestazioni registratesi nel 2018 nell'ambito delle gestioni previdenziali sono state 705.825 contro le 690.881 del 2017 (+2,2 per cento) e la spesa si è incrementata passando da 11,376 md del 2017 a 12,030 md (+5,7per cento), interessando soprattutto "vecchiaia e anzianità". Per ciò che concerne i trattamenti a carico del bilancio statale (Gias), solo la gestione degli invalidi civili ha visto una crescita di nuove liquidazioni (465.893) rispetto al 2017 (+128.784), per una spesa complessiva di 2,641 md, in aumento di 128 ml rispetto all'esercizio precedente.

Le prestazioni temporanee²⁰ erogate a sostegno del reddito dei lavoratori ammontano nel 2018 a 38,629 md, con un incremento di 909 ml rispetto al 2017 (+2,4 per cento) e una tendenza in aumento in confronto con gli anni precedenti. Rispetto all'importo totale, gli oneri più rilevanti sono da riferire alle tutele nei casi di disoccupazione o di cessazione del lavoro che si attestano nel 2018 su 11,482 md, con un decremento dell'8,03 per cento circa sull'analogo dato del 2017 (10,629 md).

1.3 Il risultato economico-finanziario 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 per mezzo dei bilanci tecnici.

²⁰ Trattamenti di famiglia e congedi parentali (6,913 md, in diminuzione di 84 ml), di disoccupazione (11,482 md nel 2018, in aumento di 853 ml), di integrazione salariale (913 ml in diminuzione di 454 ml), di mobilità, di malattia e maternità, di fine servizio, di fine rapporto, prestazioni creditizie e sociali, assegni erogati dai fondi di solidarietà.

In questa ottica assume rilievo l'analisi, elaborata con cadenza triennale²¹ dal Coordinamento statistico attuariale, della evoluzione prospettica degli aggregati di maggior rilievo che confluiscono nel bilancio generale dell'Istituto e la cui verifica sulle singole gestioni - prevista, in base agli articoli 153 e 154 del regolamento di amministrazione e contabilità - conduce ad uno schema di sintesi del conto economico e dello stato patrimoniale, base per la costruzione del bilancio tecnico consolidato.

Per quanto riguarda le metodologie di valutazione, nella previsione dell'onere delle gestioni pensionistiche, particolare importanza assume l'evoluzione dei coefficienti di trasformazione in rendita e dal lato dei contributi la proiezione dei coefficienti di rivalutazione del montante contributivo.

Quanto ai risultati d'esercizio dei singoli comparti, le previsioni hanno considerato un accertamento di entrate che in realtà, quanto al 2017 e 2018, non sono state integralmente riscosse per effetto delle misure normative di sanatoria.

Le previsioni dei saldi del bilancio consolidato rilevano un costante peggioramento (invero inferiore a quello reale che in concreto si registra all'esito delle effettive riscossioni) per giungere al 2026 con un *deficit* patrimoniale di oltre i 56 md quale effetto di sistematici disavanzi di esercizio, che passerebbero dai -8,8 mld del 2018 (8,3 md nel 2017) ai -15,9 mld del 2026.

²¹ Non sono previsti verifiche intermedie, né aggiornamenti in relazione al mutamento della legislazione di settore.

L'ultima di tali verifiche è stata avviata nel 2017 (allo stato sarebbe in corso quella prevista per il 2020) attraverso la predisposizione di 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, con anno base 2017.

Il quadro normativo assunto a riferimento era 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.

Richiesto con nota prot. n. 604 dell'8 ottobre 2019 un aggiornamento del processo di previsione sulle gestioni amministrate alla luce degli interventi normativi di Quota 100 e del Rdc (per la parte che attiene agli esoneri contributivi per i casi di assunzione dei beneficiari), il Coordinamento generale statistico attuariale ha informalmente rappresentato che la prossima verifica tecnico attuariale verrà avviata nel 2020 e non ha comunicato aggiornamenti.

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 3.409 4.957	5.770	5.761	7.500	7.972	8.704	9.133	10.468	10.668
Settore pubblico	-10.414 -10.095	-11.637	-13.373	-14.307	-15.578	-16.852	-18.160	-19.378	-20.751
Comparto Autonomi (di cui Parasub.)	-2.857 -6.442 6.908	-3.053	-3.391	-3.287	-3.389	-3.597	-3.981	-4.177	-4.615
Complesso Gestioni	-8.836 -8.171	-9.554	-11.643	-10.705	-11.691	-12.551	-13.948	-14.126	-15.891

In neretto i risultati d'esercizio registrati nel 2018

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 particolarmente sofferente nelle sue gestioni residuali). 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 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.

Se l'analisi per comparti consente, quindi, di evidenziare la carenza nel tempo di copertura dei singoli sottosistemi, l'esposizione unitaria e la soluzione contabile evidenzia una doppia

criticità: da un lato, infatti, nell'immediato l'insufficienza di risorse per prestazioni da erogare a carico di alcune gestioni consuma l'accumulo di risorse di altre, mentre dall'altro lato, 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) per effetto di un saldo grandemente positivo, sebbene ciò sia determinato più che dall'efficienza del sistema da uno squilibrio tra somme introitate a titolo contributivo e minori prestazioni rese.

La tabella 2 mostra gli equilibri di lungo periodo su un arco temporale trentennale, assumendo per tutto il periodo un tasso tecnico dell'1,5 per cento sui coefficienti di trasformazione del montante contributivo in rendita, e la spesa pensionistica le cui rate sono considerate al lordo ed al netto delle quote a vario titolo poste a carico di Gias.

Secondo le previsioni, a tutto il 2018, quindi, risulta un tasso di copertura delle entrate contributive sui ratei al lordo pari a 0,80 e al netto pari a 0,98; al 2046 gli stessi rapporti sono pari a 0,69 ed a 0,82.

I dati a consuntivo indicano un rapporto di copertura delle entrate contributive accertate sui ratei al lordo dei trasferimenti da parte della Gias pari a 0,90 e addirittura superiore ad 1 (1,13) se considerati al netto.

Ancor più significativo è il dato se si considera l'effettiva riscossione registrata nel 2018: il rapporto di copertura netto della spesa scende a 1,08 e a 0,86 sul lordo Gias (stessi rapporti del 2017).

Nel 2019 i dati da assestato indicano un rapporto di copertura sulla spesa al lordo Gias pari 0,80 rispetto alle entrate accertate e 0,78 rispetto a quelle riscosse.

Nel confronto con il dato reale già sul primo anno (2017) preso in considerazione nella verifica attuariale va comunque registrato un sensibile scostamento – seppur neutrale nei saldi - delle previsioni che riguarda sia le entrate effettivamente accertate pari a 224,6 md (di cui 217,9 riscosse) rispetto a quelle previste di 204,6 md, sia - ma in misura minore - la spesa per pensioni pari a 251,6 md (al netto delle pensioni di invalidità civile pari a 17,7 md), rispetto ai 253,7 md. Anche per il 2018 le entrate accertate sono stimate in difetto (207,9 md) a fronte di effettivi 231,1 md (di cui 217,7 md in conto competenza) di cui 223,0 md riscossi; la spesa pensionistica è stimata in 259,3 md a fronte dei 256,1 (al netto delle pensioni di invalidità civile pari a 18,2 md) effettivamente erogati in prestazioni.

Tale dinamica si ripete anche nel 2019 quanto alla voce entrate accertate e a quella sulla riscossione. Sensibilmente più alta rispetto alle previsioni è invece la spesa pensionistica effettiva al lordo Gias.

Nel tempo 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/e
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
***	232.860	225.221	287.571			0,80	
2020	215.855		273.569	49.975	223.594	0,79	0,97
2021	221.285		280.548	51.798	228.750	0,79	0,97
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

* 217,746 md in conto competenza 2018

** Le previsioni per il 2019 del DEF mostrano un aumento della spesa per pensioni del 3,2 per cento che tiene conto di Quota 100 e delle altre misure correttive alla l. n. 214 del 2011 (detto valore non è considerato nel prospetto).

*** Dati ricavati da bilancio assestato 2019.

All'interno di questo quadro, il costante disavanzo delle Gestioni previdenziali pubbliche, la cui misura nel primo anno dopo l'integrazione è stata di 7,12 md e che va dal minimo di 3,19 md del 2014 al massimo di 10,09 md registrato nel 2018 (per oltre il 90 per cento causato dal parziale Cpdel), determina analisi prospettiche statistiche attuariali che rilevano tassi di copertura delle spese prossimi al 50 per cento.

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
2017	50.734	69.073	9.246	59.827	0,73	0,85
2018	50.948	71.548	10.572	60.976	0,71	0,84
2019	51.809	74.029	11.452	62.577	0,70	0,83
2020	52.471	77.056	12.815	64.241	0,68	0,82
2021	53.289	79.950	13.981	65.969	0,67	0,81
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

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 (52,115 md su 279,744 md nel 2018); *ii*) che l'efficienza del sistema contributivo dovrebbe essere misurato riducendo dal monte 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); *iii*) che tra le entrate contributive sono considerati i trasferimenti per coperture figurative, sgravi e agevolazioni contributive (il cui dettaglio, per un ammontare di circa 17 miliardi annui, è specificato nel capitolo 6).

Va opportunamente rimarcato, in particolare, che nel calcolo delle entrate contributive è ricompresa una quota Gias che finanzia prestazioni assistenziali e sociali non strettamente riferibile a costi pensionistici coperti da contribuzione Ivs. Si tratta, cioè, di interventi in materia di povertà, esodo pensionistico, supporto alle famiglie, disoccupazione, 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.

Lo studio di soluzioni richiede, quindi, primariamente una codificazione delle attività, sia sul versante delle entrate che su quello della spesa, rigorosamente basata sulle fonti di finanziamento, oltre che sulle finalità perseguite, e che trovi evidenza nel bilancio dell'Inps. Solo in questi termini si potrà adeguatamente stabilire quanta parte delle prestazioni pensionistiche siano concretamente alimentate dalla fiscalità generale (che a sua volta attinge anche dai redditi da pensione) e quale sia l'effettivo drenaggio di risorse dal sistema produttivo a favore della funzione sociale che viene a determinarsi per effetto del sempre maggiore apporto dello Stato sulla componente a sostegno di posizioni economicamente più deboli.

1.4 Con l'ottava operazione di "salvaguardia" di cui all'art. 1, commi 212 e ss. della l. 11 dicembre 2016, n. 232 è stato realizzato l'ultimo degli interventi di "manutenzione" del sistema previdenziale pubblico, all'indomani della riforma introdotta dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, volta a trovare soluzioni all'inasprimento dei requisiti di pensionamento e, in particolare, all'innalzamento dell'età media pensionistica legata alle variazioni dell'indicatore demografico della speranza di vita. Della portata di detti interventi - in uno con lo strumento

Ape sociale di cui all'art. 1, c. 179 della l. n. 232 del 2016 (misura prorogata dall'art. 18 del d.l. n. 4 del 2019 a tutto il 31 dicembre 2019) e della Rendita integrativa temporanea anticipata (Rita) - si è dato conto nella precedente relazione e se ne fornirà dettaglio nel capitolo dedicato alle prestazioni, qui rilevando la finalità di facilitare l'accesso alla pensione per i cosiddetti lavoratori precoci e per chi svolge mansioni usuranti, la cancellazione degli ostacoli al cumulo dei versamenti assicurativi effettuati presso diversi enti di previdenza. Le iniziative in questione hanno trovato conferma e, in alcuni casi, una disciplina di maggior favore, nel "pacchetto previdenziale" contenuto nella legge di bilancio per il 2018, la quale stabilisce una deroga, a favore dei lavoratori addetti ad attività gravose, ai fini dell'accesso alla pensione di vecchiaia e alla pensione anticipata, rispetto al meccanismo, previsto per la generalità dei lavoratori, di adeguamento alla speranza di vita (quale certificato dall'Istat).

I trattamenti pensionistici anticipati hanno trovato una temporanea (triennale) stabilità e una generalizzata disciplina di pensione²², con le misure di Quota 100 e con la 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 2019, convertito nella l. n. 26 del 2019²³.

La nuova formula di pensionamento anticipato è equivalente ad una salvaguardia di carattere generalizzato a 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

²² 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.

²³ 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 scorporo generato con effetti depressivi sulla domanda di lavoro.

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.

riconosciuta alle sole pensioni anticipate di cui all'art. 24, c. 10, del d.l. 201 del 2011 e per i lavoratori precoci²⁴.

Nella direzione dell'assistenza si è mossa l'istituzione di una serie di misure di particolare rilevanza sociale a favore dei lavoratori e delle famiglie. Ai trattamenti economici di malattia e di maternità ed agli assegni al nucleo familiare, si sono aggiunti l'attribuzione agli aventi diritto della quattordicesima mensilità, del premio alla nascita (c.d. "bonus mamma domani") e del buono nido introdotti dalla legge di bilancio 2017, come pure le misure di sostegno all'inclusione attiva e, dall'1 gennaio 2018, lo strumento del Reddito di inclusione attiva di cui al d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 (di attuazione della l. 15 marzo 2017, n. 33), intervento unico di contrasto alla povertà a livello nazionale che ha sostituito il Sostegno all'inclusione attiva (Sia) nel contrasto alla povertà, ampliato nel 2019 nell'importo e nella platea dei beneficiari dal reddito di cittadinanza (e dalla pensione di cittadinanza) di cui al d.l. n. 4 del 2019, che ne ha rivisitato il meccanismo di inclusione sociale e nel mercato del lavoro attraverso formule organizzative funzionali alla trasformazione del beneficio in agevolazione contributiva²⁵.

Mentre volgono al termine gli effetti degli esoneri contributivi per le assunzioni a tempo indeterminato ex art. 1, commi 118 e seguenti, della l. 23 dicembre 2014, n. 190, nuove 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, hanno favorito -in combinato effetto con la normativa sul licenziamento economico ai sensi del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23 - la sostituzione dei rapporti di lavoro a tempo determinato con altri a tempo indeterminato idonei a consentire l'accesso ad altre tipologie di agevolazione. Permangono l'esonero strutturale per l'occupazione giovanile stabile di cui all'articolo 1, cc. 100-108 e 113-115, della l. 27 dicembre 2017, n. 205, il programma Garanzia giovani (*neet*) e l'incentivo per l'assunzione di persone disoccupate ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 14 settembre 2015, n. 150.

²⁴ 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.

²⁵ 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'articolo 1, comma 247, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, si 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 - ed un conseguente potenziale effetto distorsivo del mercato del lavoro - rispetto ad altri lavoratori, quand'anche maggiormente specializzati, la cui possibile assunzione non produce analoghi sgravi contributivi al datore di lavoro.

L'insieme delle ricordate misure di intervento assistenziale e di sostegno del reddito - cui è da aggiungere l'unico strumento (la Nuova assicurazione sociale per l'impiego di cui al d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22) ormai rimasto per la tutela nei casi di licenziamento o di cessazione del lavoro a termine - è soggetto a continue modifiche ed aggiustamenti (ad esempio, sulla gestione delle domande o sulla verifica dei requisiti) e comporta ripetute attività di sviluppo delle procedure e di adeguamento delle piattaforme informatiche che spesso rallentano l'azione dell'Istituto.

Con riguardo allo specifico settore degli esoneri e degli ammortizzatori sociali non può non rimarcarsi, peraltro, come un sistema di agevolazioni frammentarie, non coordinate e selettive, basate sull'assunzione capitaria piuttosto che su quella incrementale, rischiano 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 sulla base della fruizione di altri benefici assistenziali²⁶, piuttosto che sulle competenze e sulle professionalità acquisite; e rischiano, 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.

²⁶L'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 comma 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 complementarità rispetto alla gamma degli ammortizzatori sociali proposti.

2. GLI ORGANI

2.1 Nell'assetto della *governance* dell'Inps definito dall'articolo 3 del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479, innovando la ristrutturazione degli enti previdenziali stabilita nella l. n. 88 del 9 marzo 1989, era stato previsto 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 Consiglio di amministrazione di cinque membri ed al cui Presidente - organo dell'Ente - era intestata la titolarità del potere di rappresentanza legale. Ad un terzo organo, il Direttore generale, erano affidati compiti di natura gestionale e di esecuzione degli indirizzi dati.

Di tale impianto ordinamentale, rimasto immutato anche dopo che per ragioni di snellezza dell'attività amministrativa e di contenimento dei costi con il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 è stato disposto l'accentramento nel Presidente dell'Inps delle funzioni precedentemente svolte dal Consiglio di amministrazione (da cui è inevitabilmente derivata, peraltro, la difficoltà per il Civ di svolgere i propri compiti di indirizzo e di controllo in maniera autonoma rispetto al Presidente), già nei precedenti referti al Parlamento, la Corte dei conti aveva rilevato la notevole diversità di esigenze funzionali rispetto al modello ispiratore di *corporate governance* previsto dall'articolo 2409 *octies* c.c., fondato su due organi, il Consiglio di gestione e il Consiglio di sorveglianza, e la cui revisione legale dei conti è affidata ad un revisore - anche in forma societaria - iscritto nell'apposito registro.

Era stato rappresentato, altresì, come fosse indispensabile assicurare per legge che i componenti di tutti gli organi di *governance* dell'Istituto possedessero requisiti di elevata competenza e specifica professionalità, oltre che di onorabilità, a prescindere dalle diverse modalità di nomina o di designazione. Tanto al fine di evidenziare l'importanza della funzione manageriale nella gestione dell'Ente che, come più volte ricordato, non è da considerarsi attuatore della politica economica nella materia pensionistica e previdenziale, ma è strategico nella funzione di erogazione delle prestazioni sociali in denaro.

Risultava altrettanto evidente che, al di là delle scelte operate dal legislatore e della definizione scrupolosa delle competenze attraverso l'indicazione degli atti propri di ognuno degli organi funzionale ad escludere sovrapposizioni, l'individuazione di un organo di indirizzo strategico, di uno di indirizzo politico amministrativo e di un terzo cui è demandata la responsabilità

della gestione amministrativa in esecuzione degli indirizzi dati (ed oltre ad un Collegio dei sindaci con un diffuso potere di controllo di legittimità esteso ai singoli atti di gestione, ivi compresi quelli afferenti al patrimonio), avrebbe potuto comportare il rischio di generare situazioni di conflitto in momenti cruciali della vita dell'Ente ove non fosse stato osservato un principio basilare nei rapporti tra gli organi che è quello della leale collaborazione, con il reciproco rispetto del ruolo, delle funzioni e delle competenze di ciascuno di essi e qualora non fossero state poste le condizioni perché, attraverso un costruttivo dialogo istituzionale, le stesse funzioni potessero al meglio essere esercitate.

Tali potenziali criticità - concretamente verificatesi in passato e nell'attualità - poste all'attenzione del Parlamento nel corso del 2017, ed in particolare alla XI Commissione lavoro della Camera dei deputati, avevano condotto alla elaborazione di un testo di riforma della *governance* degli enti previdenziali pubblici presentato nel corso della XVII legislatura, che prevedeva la reintroduzione del Consiglio di amministrazione, la revisione delle funzioni del Civ, oltre ad un suo ridimensionamento nella composizione, e la delega al Governo in materia di riordino dei comitati regionali e provinciali.

Le iniziative di riforma, confluite nella attuale legislatura in due proposte di legge riunite e sottoposte alla XI Commissione lavoro della Camera dei deputati in sede referente²⁷, si sono arrestate, allorché un nuovo ordinamento degli Enti previdenziali pubblici - inizialmente consistente nel reintegro del Consiglio di amministrazione con il trasferimento ad esso di tutte le competenze già attribuite dall'articolo 3 del d.lgs. n. 479 del 1994 - è stato previsto nell'articolo 25 del d.l. n. 4 del 28 gennaio 2019 convertito nella l. n. 26 del 28 marzo 2019.

Detta disposizione, invero, si è limitata ad una aggiornata riproposizione dei compiti e delle funzioni degli organi di governo (comma 1 lett. a-e) e alla creazione di un nuovo organo specializzato nella figura del vice presidente.

Seguendo l'ordine cronologico degli eventi, all'indomani della entrata in vigore del nuovo ordinamento, il Presidente pro tempore²⁸, alla luce delle perplessità avanzate dal Collegio dei sindaci, aveva chiesto parere sull'ampiezza dell'esercizio dei poteri di cui era titolare in base all'articolo 7 del d.l. n. 78 del 2010, in attesa che si definissero le nomine di cui al secondo comma dell'articolo 25 del d.l. n. 4 del 2019. L'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e

²⁷(C. 479 Carla Cantone e C. 1158 Murelli, recanti modifiche al d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479, concernenti l'ordinamento e la struttura organizzativa dell'Inps e dell'Inail).

²⁸ Nota prot. n. 569 del 30 gennaio 2019.

delle politiche sociali aveva, quindi, risposto²⁹ che nelle more del perfezionamento delle procedure di nomina dei nuovi organi, il Presidente in carica dovesse limitare la propria azione allo svolgimento *“degli atti di ordinaria amministrazione che consentano la prosecuzione del corretto dispiegarsi dell’attività amministrativa dell’Istituto, uniformando la propria condotta ai principi di prudenza, imparzialità, economicità e cautela nell’adozione dei provvedimenti”*.

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 Consiglio di amministrazione dell’Inps come individuati nel novellato art. 3, commi 3 e 5, del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479. Con il medesimo decreto è stata, altresì, disposta, per il periodo ivi fissato, la nomina di un vice del soggetto sopra designato, individuato in un dirigente di seconda fascia dell’Istituto, sebbene il decreto legge non prevedesse tale figura, senza, peraltro, individuare compiti e funzioni.

In fase di prima attuazione, l’opzione ministeriale, quindi, si è discostata rispetto al dettato ed alla *ratio* della riforma, sia con riguardo al ripristino con effetto immediato del Consiglio di amministrazione come discendente dall’abrogazione del comma 8 dell’art. 7 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, sia 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”*³⁰.

In assenza di previsioni normative nel citato decreto legge, il decreto interministeriale sopra citato ha individuato e nominato anche la figura di un vice, senza, peraltro, specificare compiti e funzioni del medesimo.

Rimane non chiarita la peculiare posizione giuridica del *“vice presidente”*, così come deducibile dal decreto interministeriale all’art. 53 del d.lgs. n. 165 del 2001.

²⁹ Nota prot. n. 1436 dell’8 febbraio 2019.

³⁰ Non minori aspetti critici derivavano dal fatto che il soggetto designato alle funzioni di Presidente e di c.d.a., come il suo vice, non risultavano assegnatari di alcun potere straordinario, che l’art. 25, comma 2, del d.l. n. 4 del 2019 non prevede espressamente e che il decreto interministeriale, del resto, non contempla, sì come è agevole desumere sia dalla mancata indicazione di un termine massimo di durata dell’incarico (non essendo evidentemente tale quello indefinito di perfezionamento della procedura delle nuove nomine di cui al comma 1 dell’art. 1 del d.i.), sia dalla sottoposizione del provvedimento al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti ai sensi dell’art. 3, comma 1, della l. n. 19 del 1994 e ss.mm., come tipicamente previsto solo per gli atti emanati ai sensi dell’art. 2 della l. n. 400 del 1988 e per gli atti ministeriali aventi, tra l’altro, ad oggetto il conferimento di incarichi dirigenziali.

L’Ufficio di controllo sugli atti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali della Corte dei conti ha restituito non registrato il provvedimento poiché non rientrante tra gli atti assoggettati al controllo preventivo di legittimità di cui all’art. 3, comma 1, l. n. 20 del 1994, formulando comunque in spirito di collaborazione l’osservazione che *“il disposto di cui all’art. 25 del succitato decreto legge non sembra consentire la nomina del vice presidente”*.

Soltanto in sede di conversione del d.l. n. 4 del 2019 con la l. 28 marzo 2019, n. 26 sono intervenute importanti modifiche, fra cui la previsione della figura del vice presidente. Questi, infatti, è stato qualificato quale organo *“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”*.

L'attuale Presidente è stato, quindi, designato per la durata di un quadriennio con d.p.r. del 22 maggio 2019 registrato dalla Corte dei conti il 26 giugno 2019; all'atto della trasmissione del decreto, avvenuta in data 7 agosto 2019³¹, è stato comunicato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali che, per quanto concerneva i poteri del Consiglio di amministrazione il soggetto designato avrebbe proseguito nelle funzioni attribuite con il decreto interministeriale del 14 marzo 2019. Nessun provvedimento di nomina, invece, ha riguardato il vice presidente. Di fatto, il dirigente di II^a fascia incaricato della funzione di vice presidente con il citato decreto interministeriale del 14 marzo, non ha potuto svolgere, neppure in maniera collegiale con il nominato Presidente, alcuna attività di indirizzo-politico amministrativo connessa con l'incarico.

Va sottolineato che, solo in data 31 marzo 2020³² - quando ormai erano stati nominati gli organi previsti dalla l. n. 26 del 2019 e trascorso oltre un anno nel corso del quale il Presidente aveva svolto da solo tutte le funzioni e di non operatività dell'organo munito dei poteri del vicepresidente - il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha riconosciuto il ruolo che quest'ultimo avrebbe dovuto svolgere nel quadro delle *“funzioni gestionali di cui all'art. 25, comma 2, del d.l. n. 4 del 2019, poi convertito, con modificazioni, dalla l. n. 26 del 2019, attribuite ai soggetti con poteri del Presidente e del Consiglio di amministrazione come individuati nel novellato articolo 3, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 479 del 1994, nominati con decreto interministeriale 14 marzo 2019”*.

Nell'assenza di indicazioni - pur formalmente richieste all'atto dell'accettazione dell'incarico - sia da parte del Ministero vigilante, che dell'Istituto, in merito alle attività ed alle funzioni da svolgere ed alla posizione giuridica ricoperta, il dirigente designato vice (cui dal mese di aprile 2019 è stata corrisposta la sola indennità di carica nell'ammontare stabilito dal predetto

³¹ Nota prot. 14778 del 7 agosto 2019.

³² Nota prot. 4076 del 31 marzo 2020 della Direzione Generale per le politiche previdenziali e assicurative del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

decreto) ha diffidato a mezzo del proprio legale l'Istituto al ripristino del trattamento economico, comprensivo di tutte le relative voci connesse con la qualifica dirigenziale.

Con il d.p.c.m. in data 16 dicembre 2019 -registrato dalla Corte dei conti il 20 gennaio 2020 e comunicato ai ministeri vigilanti in data 27 gennaio 2020 - sono stati nominati per la durata di un quadriennio, i tre soggetti che - oltre al Presidente e al vice presidente - compongono il Consiglio di amministrazione dell'Inps. Tuttavia, successivamente a tale data, il Presidente ha continuato ad esercitare i compiti di organo attributario dei poteri del c.d.a., così come indicato nella nota del Ministro del lavoro e delle politiche sociali in data 7 agosto 2019, assumendo, quindi, anche i poteri del vice presidente e componente del c.d.a..

Ai descritti rilevanti aspetti di criticità, che come detto riverberano sull'intera attività posta in essere dai soggetti preposti in via transitoria alla *governance* dell'Istituto, si aggiunge quello riguardante la posizione del direttore generale nominato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 13 gennaio 2017 ed il cui incarico - ai sensi dell'art. 1, comma 3, del predetto d.m. - risulterebbe essere cessato per effetto "*del riordino della governance degli enti previdenziali e assicurativi pubblici*" avvenuta con le disposizioni del d.l. n. 4 del 2019 convertito nella l. n. 26 del 2019.

Le questioni che precedono e quelle verificatesi nell'ultimo anno di cui in dettaglio si dirà oltre, restituiscono una visione prospettica di breve periodo sul sistema pensionistico ed assistenziale che sembra ripiegata più sull'urgenza di incidere sugli apparati dell'Ente a garanzia di un immediato avvio delle misure previdenziali ed assistenziali previste nella legge di bilancio 2019 e nel successivo d.l. n. 4 del 2019, che su quella di rendere complessivamente più efficienti e funzionali nella loro complessità i servizi da erogare, agendo sul modello di organizzazione.

D'altro canto, il perdurare per oltre un anno dal varo della riforma - senza fissazione di alcun limite temporale, prima, e, poi, nell'attesa dell'insediamento degli organi finalmente nominati³³ - della fase c.d. di prima attuazione, ha determinato una condizione di maggiore

³³ Con nota prot. 3947 del 27 marzo 2020 la Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha notificato all'Istituto e agli interessati i provvedimenti di nomina del vice presidente e dei componenti del Consiglio di amministrazione dell'Inps restando "*in attesa di ricevere il verbale di insediamento...*, dalla cui data decorrerà la durata del mandato quadriennale dell'Organo nella composizione prevista dalla normativa vigente, nonché la cessazione della gestione 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, adottato ai sensi dell'articolo 25, comma 2, del d.l. n. 4 del 2019, poi convertito, con modificazioni, dalla l. n. 26 del 2019".

incertezza, 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.

Appare allora opportuno ribadire le osservazioni contenute nella precedente relazione al Parlamento allorché si è sostenuto che il tema della rivisitazione e del riordino della *governance* dell'Inps richiederebbe una più generale riflessione sulla opportunità di intraprendere, se del caso attraverso una specifica delega al Governo, una razionalizzazione complessiva delle disposizioni di legge che regolano la conformazione dell'Istituto con un intervento di carattere più generale 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, istitutivo del Civ, la istituzione di un ulteriore organo nella figura del vice presidente, ed il ripristino del Consiglio di amministrazione.

In questo senso, all'opera normativa di revisione di compiti e funzioni degli organi di governo dell'Inps e ad una razionalizzazione delle gestioni amministrative e delle competenze dei relativi comitati amministratori, andrebbe affiancata – per quanto appena detto - la ridefinizione del perimetro della vigilanza ministeriale all'interno di una gamma di misure ad oggi prive di gradualità quali la risalente disciplina del commissariamento (di cui al d.p.r. 30 maggio 1970, n. 639) per generiche patologie gestionali, fino alla verifica del rispetto di coerenza con i programmi e gli indirizzi governativi in materia di previdenza e delle norme ordinamentali dell'amministrazione pubblica.

L'interpretazione sistematica del quadro normativo vigente conduce a ritenere che, in atto, le disposizioni attraverso cui si esplicano i poteri di vigilanza dei Ministeri del lavoro e dell'economia (in particolare gli artt. 8 e 9, della citata l. n. 88 del 1989, di modifica del d.p.r. n. 639 del 1970), delineano un modello incentrato solo sulla trasmissione di tutti gli atti adottati dal Presidente e dal Consiglio di amministrazione (o dagli organi straordinari o transitori equivalenti), sulla preventiva approvazione degli atti di rideterminazione della pianta organica del personale e su un controllo generalizzato dei documenti di bilancio preventivi e consuntivi³⁴.

³⁴ In tema di bilanci preventivi e consuntivi vale la norma di cui all'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 479 del 1994 come modificata dall'art. 17, comma 23, della l. n. 127 del 1997 ed in base alla quale "il Consiglio di indirizzo e vigilanza approva in via definitiva il bilancio di previsione e il conto consuntivo". In proposito, la Ragioneria generale dello Stato, con nota n. 24461 del 10 febbraio 2020, ha precisato che l'approvazione in via definitiva da parte del Civ non conferisce immediata esecutività ai bilanci, intervenendo quest'ultima all'esito del processo di controllo – quale fase integrativa dell'efficacia dell'atto - demandato ai ministeri vigilanti come descritto dall'art. 9 della l. n. 88 del 1989 che non risulta, quindi, innovato dall'evoluzione normativa

Al rispetto dell'autonomia e delle finalità dell'Istituto, si collega la riconosciuta esecutività di tutti gli atti adottati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo (ivi compresi i regolamenti e le delibere contenenti criteri direttivi generali).

Al riguardo appare opportuna una riflessione in merito ad un modello in grado di verificare la conformità dell'azione dell'Istituto ai programmi e indirizzi governativi in materia di previdenza (tenendo anche conto degli indirizzi strategici dettati dal Civ), l'efficacia dei sistemi di controllo interno, la trasparenza dell'azione amministrativa e, più in generale, il livello e la qualità dei risultati ottenuti.

In linea generale, peraltro, non solo da parte della Corte dei conti, è stata rilevata l'inidoneità a perseguire una migliore e più efficiente azione dell'Inps attraverso interventi specifici privi di una visione complessiva ed adottati al di fuori di un disegno organico di riforma, con l'effetto, come nel caso, di lasciare inattuata l'effettività del regime duale, e di porre ulteriormente a rischio un equilibrio istituzionale reso, come già detto, fragile dal carattere di indefinitezza di posizioni e di rapporti tra organi e da una normativa stratificata e inadeguata, a fronte della delicatezza e dell'ampiezza dei compiti cui l'Istituto deve assolvere.

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

Il vice presidente, nominato con d.p.c.m. del 24 febbraio 2020, si è insediato il 15 aprile 2020 e il Consiglio di amministrazione, nelle persone dei componenti che non hanno funzioni di Presidente e vicepresidente, nominato con d.p.c.m. del 16 dicembre 2019, dopo la richiesta del Ministero in data 31 marzo 2020; l'insediamento dei nuovi organi è stato fissato per il 15 aprile 2020.

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.

successiva. All'interno di detto periodo di sessanta giorni il Civ potrebbe autorizzare l'esercizio provvisorio in base all'art. 22 del regolamento di amministrazione e contabilità. In ogni caso l'Istituto adotta gli impegni di spesa in dodicesimi fino alla definitiva approvazione del bilancio preventivo autorizzatorio.

I procedimenti di approvazione e di rilascio pareri da parte dei ministeri vigilanti sulle delibere degli enti pubblici non economici in materia di bilanci e atti di programmazione dell'impiego di fondi disponibili sono regolati dall'art. 20, comma 8, della l. n. 59 del 1997 e dal d.p.r. n. 439 del 1998.

Il direttore generale in carica nel 2018 – e ancora oggi – è stato nominato con d.m. 13 gennaio 2017³⁵. Con determinazione n. 8 del 16 gennaio 2020 è stato designato il direttore generale vicario³⁶.

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 nel 2018 era stato nominato con d.i. del 6 agosto 2015.

La spesa impegnata per gli organi dell'Ente si attesta nel 2018 su 3,429 ml, in aumento sul precedente esercizio (3,208 ml) prevalentemente per effetto di maggiori rimborsi spese ai componenti del Civ (oltre che per il trattamento stipendiale del direttore generale).

Tabella 4 - Spesa degli Organi

TOTALI	Impegni spesa compensi fissi	Impegni spesa rimborsi	Anno 2017	Impegni spesa compensi fissi	Impegni spesa rimborsi	Anno 2018	Differenza 2018 su 2017
Presidente*	125.000	50.000	175.000	125.000	50.000	175.000	0
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	372.984	54.940	427.924	337.899	134.983	472.882	44.958
Collegio sindacale	2.403.000	5.542	2.408.542	2.403.000	10.000	2.413.000	4.458
Direttore generale **	168 ***(235.206) 297.535	244 1.068	412 236.274 298.603	297.367	1.613	298.980	377
Organismo indipendente di valutazione****	10.000	0	10.000	70.000	0	70.000	60.000
TOTALE GENERALE	3.208.519	111.550	3.320.069	3.233.266	196.596	3.429.862	109.793

*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). Le riduzioni operate per effetto della l. n. 266/2005 e del d.l. n. 78/2010, sono versate, ai sensi dell'art. 6, comma 21, del d.l. 78/2010 ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato.

** I dati relativi all'anno 2017 riferiscono anche di pagamenti residui di competenza effettuati nei confronti del precedente direttore generale. I capitoli 4U110100102 e 4U110100404 sono stati soppressi nell'anno 2018, per cui l'attuale direttore generale è retribuita con i capitoli relativi alle retribuzioni del personale.

*** Somma indicata nel precedente referto.

****In data 14 novembre 2017 si è insediato il nuovo OIV nominato con determina presidenziale n. 161 del 7 novembre 2017.

Fonte: Inps

³⁵ Come già rilevato, il direttore generale risulterebbe cessato all'atto del riordino della *governance* degli enti previdenziali pubblici.

³⁶ Nel corso della riunione di lavoro del 14 gennaio 2020 il Presidente del Collegio dei sindaci ha richiesto un approfondimento in merito a notizie di stampa che adombravano la mancanza dei requisiti per l'inserimento del nuovo direttore generale vicario nei ruoli dirigenziali. Il Presidente dell'Istituto ha, quindi, rappresentato essere in corso una attività di *Audit* e di verifica dei requisiti di accesso alla dirigenza di tutti gli assegnatari di posto di funzione dirigenziale di livello generale in base al nuovo ordinamento dei servizi.

La richiesta è stata rinnovata con verbale n. 2 del 16 gennaio 2020. Ad oggi l'Amministrazione non ha fornito le notizie richieste.

Quanto al trattamento economico attribuito al direttore generale, nella precedente relazione in riferimento al 2017 se ne era considerato il rispetto del limite previsto dall'art. 13 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito in l. 23 giugno 2014, n. 89, indicando la somma di 235.206 euro. I dati forniti in occasione della richiesta istruttoria svolta per l'anno in esame indicano un trattamento economico corrispondente al limite di legge fissato in euro 240 mila al lordo dei contributi previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente, sussistendo l'obbligo di versamento al bilancio dello Stato della differenza tra impegnato e corrisposto.

Soltanto nell'esercizio 2017 sono assunti impegni di spesa da corrispondere ai tre membri dell'Oiv (insediatosi nel novembre 2017), tutti di nomina esterna all'amministrazione, in attuazione della normativa che disciplina l'assetto dell'organismo in parola.

La tabella 5 espone la spesa impegnata nel biennio 2017-2018 per comitati e commissioni che, nell'anno in riferimento, conferma valori complessivi sostanzialmente stabili; la contrazione degli impegni (oneri per gettoni e rimborsi) relativi alle Commissioni *ex* Inpdap che, una volta scadute nella seconda metà del 2018, sono state rinnovate sul finire del 2019.

Tabella 5 - Spesa per Comitati e Commissioni

COMITATI E COMMISSIONI	Impegni spesa gettoni	Impegni spesa rimborsi	Anno 2017	Impegni spesa gettoni	Impegni spesa rimborsi	Anno 2018	Differenza 2018 su 2017	%
								Var.
FPLD	6.387	3.000	9.387	6.967	4.040	11.007	1.620	17%
Prestazioni Temporanee	4.118	1.500	5.618	3.545	1.500	5.045	-573	-10%
GIAS	600	0	600	600		600	0	0%
CD-CM	3.190	6.561	9.751	2.861	8.604	11.465	1.714	18%
Artigiani	1.980	5.000	6.980	2.759	4.000	6.759	-221	-3%
Commercianti	9.000	5.000	14.000	8.662	5.000	13.662	-338	-2%
Parasubordinati	2.334	2.000	4.334	1.773	2.000	3.773	-561	-13%
FF.SS.	1.500	1.500	3.000	1.160	1.500	2.660	-340	-11%
Volo	2.139	1.000	3.139	2.506	1.976	4.482	1.343	43%
Clero	1.134	1.500	2.634	1.334	1.577	2.910	276	10%
Familiari	1.133	2.159	3.292	1.000	2.000	3.000	-292	-9%
Commissione CAU	3.392	2.000	5.392	3.088	2.976	6.064	672	12%
Totale	36.907	31.220	68.127	36.254	35.174	71.428	3.301	5%
Commissioni ex INPDAP								
Vigilanza dipendenti Civili militari Stato	4.248	2.000	6.248	1.534	1.512	3.046	-3.202	-51%
Vigilanza Enti locali	4.125	8.799	12.924	2.252	4.968	7.221	-5.703	-44%
Vigilanza Enti di diritto pubblico	1.000	1.000	2.000	1.000	800	1.800	-200	-10%
Vigilanza pensioni sanitari	1.854	3.369	5.223	1.199	2.605	3.804	-1.419	-27%
Vigilanza pensioni ufficiali giudiziari	1.000	500	1.500	800	800	1.600	100	7%
Vigilanza insegnanti di asilo	930	500	1.430	800	800	1.600	170	12%
Comitato tecnico pensioni privilegiate	1.005	1.000	2.005	874	1.000	1.874	-131	-7%
Totale	14.162	17.168	31.330	8.460	12.485	20.945	-10.385	-33%
Comitati Fondi di Solidarietà								
Credito	0	0	0			0	0	
Credito Cooperativo	0	0	0			0	0	
Assicurativi	0	0	0			0	0	
Monopoli	0	0	0			0	0	
Tributi	0	0	0			0	0	
Poste	0	0	0			0	0	
Trasporto Aereo	0	0	0			0	0	
Totale Comitati Fondi di solidarietà	0	0	0	0	0	0	0	
Comitati e Commissioni a livello periferico	70.841	61.557	132.398	74.735	63.168	137.904	5.505	4%
TOTALE GENERALE	121.910	109.945	231.855	119.449	110.827	230.276	-1.579	-1%

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 2017	Impegni spesa compensi fissi - gettoni di presenza	Impegni spesa rimborsi	Anno 2018	Differenza 2018 su 2017	Var. percentuale
Organi	3.208.519	111.550	3.320.069	3.233.266	196.596	3.429.862	109.793	3%
Comitati e Commissioni centrali	36.907	31.220	68.127	36.254	35.174	71.428	3.301	5%
Commissioni ex INPDAP	14.162	17.168	31.330	8.460	12.485	20.945	-10.385	-33%
Comitati e Fondi di solidarietà	0	0	0	0	0	0	0	
Comitati e Commissioni a livello periferico	70.841	61.557	132.398	74.735	63.168	137.904	5.505	4%
TOTALE GENERALE	3.330.429	221.495	3.551.924	3.352.715	307.423	3.660.138	329.709	9%

Fonte: Inps

2.3 Nelle precedenti relazioni al Parlamento concernenti gli esercizi 2015 e 2016 si è riferito in merito alla profonda opera di rivisitazione dell'assetto organizzativo e funzionale dell'Istituto tradottasi nelle determinazioni presidenziali n. 89 del 30 giugno 2016 di modifica del regolamento di organizzazione, ulteriormente modificata con la determinazione n. 125 del 26 luglio 2017; n. 110 del 28 luglio 2016, anch'essa modificata con la determinazione n. 125 del 26 luglio 2017, relativa all'ordinamento delle funzioni centrali e territoriali e n. 111 del 28 luglio 2016, modificata con la determinazione n. 133 del 12 ottobre 2016, concernente criteri e modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali.

Poiché con la determinazione n. 59 del 14 febbraio 2017 era stata definita la pianta organica disponibile, sono stati assegnati, all'esito della procedura di interpello conclusasi a gennaio 2017, i trentasei posti di responsabile delle strutture centrali (14) e territoriali (22), come definiti con la determinazione n. 110 del 28 luglio 2016 e i sei incarichi di studio e ricerca in settori ritenuti di rilievo particolare per l'attività dell'Istituto, corrispondenti al numero di dirigenti generali (47, oltre al direttore generale) rimasti in forza all'Ente a seguito della incorporazione

di Inpdap ed Enpals e distribuiti su 32 uffici centrali e 15 uffici territoriali con la determinazione n. 118 del 2014.

Quanto agli incarichi di studio e ricerca, già nel referto relativo all'esercizio 2015 la Corte dei conti osservava come, sulla base della stessa *ratio* sottesa al percorso di razionalizzazione delle attività ed al contenimento dei costi, un numero così elevato apparisse non proporzionato rispetto ai posti di vertice delle strutture centrali e territoriali.

Invero, con determinazione presidenziale n. 154 del 30 novembre 2016 l'Istituto si era impegnato ad adottare un provvedimento di rideterminazione della dotazione organica, quanto ai posti di dirigente generale, allineata con le effettive esigenze istituzionali, addivenendo al riassorbimento della differenza tra posti di funzione e incarichi di studio e ricerca nell'arco di un biennio, in esito alla verifica di funzionamento del nuovo assetto organizzativo e degli intervenuti pensionamenti dei dirigenti di livello generale³⁷.

Tale proposito è stato realizzato, dapprima con la richiamata determinazione presidenziale n. 59 del 14 febbraio 2017 di definizione della pianta organica e, quindi, con l'approvazione del primo Piano dei fabbisogni di personale da parte del Presidente dell'Inps per il triennio 2018-2020 con determinazione n. 153 del 30 novembre 2018 in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della *performance*, all'interno del quale la dotazione dei dirigenti di prima fascia è stata diminuita da 48 a 40 unità (di cui 36 destinati a posti di funzione 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 153 del 5 dicembre 2018 è stata emanata ai sensi della nuova disciplina dell'organizzazione degli uffici e dei fabbisogni del personale di cui al d.lgs. n. 75 del 25 maggio 2017³⁸ 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 pubblica³⁹, 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

³⁷ Notazione che tanto più assumeva rilievo per effetto dell'abrogazione (art. 25, c. 4, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75) della disposizione contenuta nell'art. 1, c. 219, della l. 28 dicembre 2015, n. 208, ai sensi della quale erano resi indisponibili due posti dirigenziali di prima fascia della dotazione organica dell'Inps.

³⁸ Il d.lgs. n. 75 del 2017 reca "Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), i), m), n), o), q), r), s) e z), della l. 7 agosto 2015, n.124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".

³⁹ 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'articolo 6, comma 2, anche con riferimento a fabbisogni prioritari o emergenti di nuove figure e competenze professionali.

esigenze di personale in relazione alle funzioni istituzionali ed agli obiettivi di *performance* organizzativa, efficienza, economicità e qualità dei servizi ai cittadini”.

In merito al fabbisogno degli uffici dirigenziali le predette linee di indirizzo ricordano che in base alla previsione dell’art. 2, comma 10 *bis*, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale non può essere incrementato se non con disposizione legislativa, per cui l’aumento degli uffici dirigenziali è coperto da riserva di legge.

L’Istituto nell’operare la scelta di ridurre, nel qual caso definitivamente, il numero degli uffici dirigenziali di prima e seconda fascia ha, altresì, optato per la destinazione del valore finanziario dei posti dirigenziali risparmiati a vantaggio della dotazione organica del personale non dirigenziale.

La determinazione n. 153 del 2018 ed il Ptfp allegato sono stati comunicati ai sensi dell’art. 6 ter, comma 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.

Quanto ai ministeri vigilanti, la comunicazione – sia pure di un atto dovuto per legge – involge aspetti che attengono alla trasparenza nelle relazioni istituzionali e ad una auspicabile, quanto ineludibile, collaborazione. Tra l’altro, il tema di una maggiore apertura dell’Istituto verso l’esterno che vada oltre quelli che comunemente si definiscono *stakeholder* (rappresentanti dei patronati, delle federazioni sindacali confederali e di categoria, del pubblico impiego e dei pensionati) ed oltre la pregevole, ma unidirezionale, circoscritta ed avulsa dal contesto organizzativo, iniziativa conseguente al programma *visitinps*, meriterebbe di essere considerato adeguatamente.

D’altra parte, non c’è dubbio che la determinazione n. 153 del 2018 non abbia apportato novità sulla dotazione organica tradizionalmente intesa⁴⁰ e che abbia rappresentato il punto di approdo di un percorso già avviato due anni prima, rispetto al quale l’ultima dotazione organica adottata, quella derivante dalla determinazione n. 59 del 2017, nella parte concernente l’ordinamento dei servizi, è rimasta immutata, essendo rimasti in numero di 36 i posti di funzione di livello dirigenziale generale (salvi i residui incarichi di studio e ricerca in via di

⁴⁰ La dotazione o la pianta organica è ormai parametro solo di norme specifiche (ad esempio, l’articolo 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, che indica un limite percentuale della dotazione organica ovvero, in senso analogo, l’articolo 110 del d.lgs. n. 267 del 2000) che richiedono un riferimento univoco per essere applicate.

assorbimento di cui all'art. 19, comma 10, del d.lgs. n. 165 del 2001) ed essendo stati confermati in tale misura anche a seguito della successiva determinazione n. 16 del 17 aprile 2019 che l'avrebbe annullata e sostituita.

Al di là dell'assolvimento degli specifici obblighi informativi, quindi, la dotazione di personale ritenuta rispondente ai fabbisogni non è mutata tra l'una e l'altra determinazione se non per effetto dei pensionamenti e delle nuove capacità assunzionali⁴¹.

Su queste ultime e sulle relative autorizzazioni con riguardo alle varie aree nelle quali è inquadrato il personale dell'Istituto si dirà al capitolo 4, rilevando in questa parte della relazione le successive vicende che hanno condotto, non senza rilevanti conseguenze sul piano della legittimità, all'annullamento ed alla sostituzione della determinazione presidenziale n. 153 del 2018.

Insediatosi l'organo munito dei poteri del Consiglio di amministrazione, l'Istituto con la determinazione n. 16 del 17 aprile 2019 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.

La determinazione n. 16 del 2019 è stata oggetto di esame da parte del Collegio dei sindaci⁴² che ha rilevato l'assenza di una preventiva verifica e di una valutazione sistematica della complessiva portata del processo di riordino dell'assetto organizzativo, attraverso la definizione di un nuovo ordinamento dei servizi e di "un regolamento di organizzazione coerente con le asserite nuove esigenze di uffici centrali di prima fascia".

L'esclusione degli effetti, inoltre, combinata con la cancellazione dell'anno 2018 dal piano dei fabbisogni approvato con la determinazione n. 16 del 2019, condurrebbe al risultato di non rendere azionabili le autorizzazioni ad assumere rilasciate in detta annualità.

Con la determinazione n. 119 del 25 ottobre 2019 l'organo munito dei poteri del Consiglio di amministrazione ha adottato il nuovo ordinamento delle funzioni centrali e territoriali, di cui in dettaglio si vedrà nel successivo capitolo, prevedendo - oltre alla posizione del direttore

⁴¹ Con la determinazione n. 153 del 2018 sono state individuate le quote assunzionali autorizzate per legge e quelle conseguenti a d.p.c.m. (del 4 aprile 2017 e del 10 ottobre 2017 per 248 unità e 2698 unità C1 sul 2018 e sul 2019).

Con la successiva determinazione n. 16 del 2019 sono state indicate le autorizzazioni di legge e quelle mediante d.p.c.m. 15 novembre 2018 per 256 unità area C sul 2019, decreto Ministro della semplificazione e della pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 24 aprile 2018 per assunzione di 455 unità area C sul 2019; con d.p.c.m. del 19 giugno 2019 è stata quindi autorizzata l'assunzione di 15 professionisti del ramo legale.

⁴² Verbale n. 16 del 2 maggio 2019.

generale - 19 uffici centrali di livello dirigenziale generale, 21 strutture territoriali regionali di livello dirigenziale, e due incarichi di consulenza, studi e ricerca⁴³.

Preceduta dalle linee di indirizzo fornite dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali⁴⁴, sulla determinazione n. 119 del 2019 sono stati espressi i pareri dei ministeri vigilanti e della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica⁴⁵ e le valutazioni del Collegio dei sindaci⁴⁶ che ha raccomandato all'Istituto di procedere con la formalizzazione di un regolamento di organizzazione coerente con l'assetto della *governance* risultante dal d.l. n. 4 del 2019 e di tenere conto dell'assetto normativo vigente ai fini dell'attuazione concreta del nuovo ordinamento⁴⁷.

Con le determinazioni nn. 136 e 177 dell'11 dicembre 2019 sono stati conferiti - previo interpello⁴⁸ - tutti i 42 incarichi di livello dirigenziale generale con decorrenza 16 dicembre 2019.

⁴³ Per effetto della determinazione tutti gli incarichi di livello dirigenziale generale sono stati dichiarati decaduti.

⁴⁴ Nota prot. 18880 del 23 ottobre 2019. Le linee di indirizzo constano di cinque punti concernenti il rafforzamento delle funzioni "core", l'adeguamento delle strutture in termini di efficienza ed efficacia per l'attuazione delle misure di contrasto alla povertà e di promozione dell'inclusione sociale, la promozione della formazione continua di tutto il personale, il rafforzamento delle strutture di dedicate al contrasto dell'illegalità, lo sviluppo di soluzioni tecnologiche e logistiche. Dette linee sono precedute dalla specifica che il "Consiglio di amministrazione, potrà, anche avvalendosi dei flussi informativi prodotti dal sistema di controllo di gestione, approntare eventuali misure integrative e/o correttive".

⁴⁵ Con nota prot. 14604 del 25 novembre 2019 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative non ha formulato osservazioni, ferme restando le indicazioni espresse dal Ministero dell'economia e delle finanze, dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Collegio dei sindaci (verbale n. 43 del 2019). Con nota prot. 247811 del 22 novembre 2019, il Ministero dell'economia e delle finanze - RGS ha richiesto di provvedere "quanto prima" all'adeguamento del regolamento di organizzazione al fine di renderlo coerente con l'assetto della *governance* risultante dal d.l. n. 4 del 2019 e di non superare il numero di tre incarichi di studio, tenendo conto delle raccomandazioni formulate dal Collegio dei sindaci (verbale n. 40 del 2019).

Con nota prot. 73054 del 20 novembre 2019, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha proposto la modifica della denominazione delle "Segreterie" degli organi in "Uffici di supporto"; ha chiesto la specifica dei compiti del Presidente rispetto a quelli del Vice Presidente con riguardo alle funzioni di sostituzione ed a quelle delegate dal Presidente o da altri organi; ha suggerito la ridenominazione della "Struttura tecnica per l'innovazione e la trasformazione digitale" in "Ufficio di supporto progettazione e innovazione" per non creare confusione con la Direzione centrale "Tecnologia Informatica e Innovazione".

⁴⁶ Verbale n. 40 del 31 ottobre 2019.

⁴⁷ Con il verbale n. 43 del 21 novembre 2019 il Collegio dei Sindaci ha preso atto della risposta del direttore generale in ordine alle osservazioni espresse nel precedente verbale n. 40 del 2019.

⁴⁸ 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.

3. L'ASSETTO STRUTTURALE

3.1 Nella esposizione sintetica dei risultati finanziari ed economico-patrimoniali del 2018 riportata al capitolo 1, è stato ricordato come il bilancio dell'Inps sia unitario, così come espressamente disposto dall'art. 20, c. 1, della l. n. 88 del 1989. I risultati della gestione, sotto il profilo economico e patrimoniale, sono determinati, sia dal lato delle entrate sia da quello delle spese, dall'andamento delle casse e dei fondi che fanno capo all'Istituto suddivisi in tre principali comparti: quello del lavoro dipendente privato; quello del lavoro autonomo; quello del lavoro pubblico.

Alla complessità dell'assetto strutturale dell'Istituto, infatti, contribuiscono oltre alle ricordate strutture territoriali, quarantanove entità (ad agosto 2019 è stato istituito il Fondo di solidarietà per il settore dei servizi ambientali e a dicembre 2019 il Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali) dotate di una propria autonomia economico patrimoniale i cui risultati rifluiscono nella gestione finanziaria e patrimoniale dell'Istituto. Soggetti 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 che hanno istituito nuovi fondi (di cui gli ultimi aggiunti 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 di gestioni, fondi e casse sono amministrati da comitati (nel numero di trentuno) 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.

È in discussione, tuttavia, la perdurante validità 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 delle complessità in parola, risolvendo il problema della competenza a predisporre i relativi bilanci preventivo e consuntivo; l'Inps ha ritenuto vedersi demandata questa attività, in relazione a quanto previsto dal d.lgs. n. 479 del 1994 nonostante in base alla l. n. 88/1989 e nelle disposizioni normative emanate successivamente all'entrata in vigore del citato d.lgs. n. 479 del 1994 venga assegnata ai comitati amministratori di gestioni, fondi e casse.

3.2 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 più dalla insufficienza di risorse strumentali e di personale da destinare ad una completa copertura degli stessi, che dall'esigenza di contenere costi organizzativi e gestionali. Il coinvolgimento di soggetti privati nella intermediazione di prossimità dei servizi dell'Istituto, consente agli stessi di partecipare dei benefici economici conseguenti alla remunerazione di tali attività.

In controtendenza rispetto a tale quadro si pone l'art. 5 *bis* del d.l. n. 101 del 3 settembre 2019, convertito in l. n. 128 del 2 novembre 2019 che prevede l'internalizzazione dei servizi informativi e dispositivi da erogare in favore dell'utenza dell'Inps al fine di promuoverne la continuità e tutelare la stabilità occupazionale del personale ad essi adibito, attraverso la società *in house providing* Sispi s.p.a. alla scadenza naturale dei contratti biennali stipulati in data 6 agosto 2019 aventi ad oggetto il *contact center* multicanale, lo sviluppo degli applicativi

e il sistema di monitoraggio e qualità del servizio per un importo complessivo di spesa per Inps pari ad euro 116.822.202,78.

Rimane, tuttavia, 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’Istituto⁴⁹.

Collaborazione strategica per l’Istituto 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 – ai fini di addivenire ad una corretta percezione delle provvidenze sociali agevolate, come nei casi della verifica delle dichiarazioni reddituali dei pensionati e dei modelli indicatori della situazione economica (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), da ultimo rinnovato – dopo il precedente adottato con la determinazione presidenziale n. 92 del 7 giugno 2017 – con la determinazione 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 per l’Istituto prevista per il 2019 è stata rideterminata in complessivi 25,3 ml Iva inclusa (rispettivamente 17,5 ml e 7,8 ml) a fronte di 32,8 ml del 2018 (38,5 ml nel 2017). In conseguenza della I nota di variazione per l’anno 2019 (deliberazione Civ n. 10 del 9 maggio 2019), infatti, gli originari importi per le due prestazioni sono stati ridotti rispettivamente di 5,5 ml e 2 ml per essere destinati al capitolo relativo alla copertura delle spese per i servizi

⁴⁹Per 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 l. 30 marzo 2001, n. 152 “Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale” il cui art. 13, comma 1, prevede che “per il finanziamento delle attività e dell’organizzazione degli istituti di patronato e di assistenza sociale relative al conseguimento in Italia e all’estero delle prestazioni in materia di previdenza e quiescenza obbligatorie e delle forme sostitutive ed integrative delle stesse, delle attività di patronato relative al conseguimento delle prestazioni di carattere socio-assistenziale, comprese quelle in materia di emigrazione e immigrazione, si provvede, secondo i criteri di ripartizione stabiliti con il regolamento di cui al comma 7, mediante il prelevamento 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). Salvo quanto disposto dal comma 2, le somme stesse non possono avere destinazione diversa da quella indicata dal presente articolo”.

svolti dai Caf per la determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee).

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 (convenzione stipulata in data 9 marzo 2018) le informazioni relative allo stato di ricovero dei titolari di indennità di accompagnamento, indennità di frequenza e assegno/pensione sociale (mod. Icric); dal Miur (protocollo d'intesa di cui alla determinazione presidenziale n. 144 del 30 novembre 2018) 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).

La tabella 7 riepiloga la spesa impegnata e sostenuta dall'Inps per le convenzioni in essere con i Caf per l'acquisizione delle dichiarazioni Red e Icric riferita al biennio 2017-2018.

Tabella 7 - Spesa convenzione con i soggetti abilitati all'assistenza fiscale - Red - Icric

Anno	Previsioni*	Impegni
2017	**23.000.000	23.000.000
	15.500.000	15.500.000
2018	23.000.000	23.000.000
	15.500.000	9.800.000
	4.840.000	

* La prima riga si riferisce al capitolo 2U1210021 "spese per servizi svolti da altri enti ed organismi nazionali per l'erogazione delle prestazioni", la seconda al capitolo 8U1210026 "spese per i servizi svolti dai Caf per la raccolta e la trasmissione delle dichiarazioni per invalidità civile (Icric)".

** Importo iscritto dopo assestato al bilancio preventivo con storno su capitolo 3U1210024.

*** Importo iscritto in sede di I nota di variazione come da determinazione n. 50 del 6 giugno 2019 con storno 7.500.000 su capitolo 3U1210024.

A tale convenzione si affianca quella relativa all'attività per la certificazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee), in cui i Caf si pongono quali intermediari nel fornire assistenza agli utenti nella compilazione e nella trasmissione delle dichiarazioni sostitutive uniche (Dsu) al sistema informativo gestito dall'Inps. Nel 2018 la convenzione, venendo a naturale scadenza, è stata ridefinita nei suoi contenuti a seguito delle criticità emerse in fase di vigenza del precedente accordo, dapprima con la determinazione presidenziale n. 72 del 13 giugno 2018, poi con la determinazione presidenziale n. 176 del 19 dicembre 2018 che ha ridefinito il sistema di verifica (controllo automatico integrale e a campione sull'1 per cento

delle dichiarazioni) e di applicazione delle penali (è previsto il recesso per ritardi nelle trasmissioni e per difformità delle dichiarazioni superiori al 5 per cento) e, infine, con la determinazione n. 49 del 6 giugno 2019 a valere anche per le prestazioni aggiuntive richieste per l'anno 2019, mantenendo invariati i corrispettivi dovuti ai Caf per le diverse attestazioni Isee, stabiliti sulla base del numero di componenti il nucleo familiare (10,81 euro per dichiarazioni riguardanti nuclei familiari di 1/2 soggetti, in 14,33 per nuclei pari a un numero di 3/5 soggetti, e di euro 17,35 per dichiarazioni riguardanti nuclei superiori a 5 soggetti).

Non va dimenticato, peraltro, che nella definizione dei rapporti con i Caf "pesano", infatti, i limiti imposti dalle norme⁵⁰, 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 tradotto, di fatto, in una riduzione dei compensi complessivamente corrisposti agli intermediari per i servizi resi.

Per 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, sono state assegnate all'Istituto risorse aggiuntive dapprima dall'art. 1, c. 198, l. n. 205 del 2017 e, successivamente, dall'art. 12, c. 5, del d.l. n. 4 del 2019 di cui l'Istituto ha preso atto rispettivamente con determinazione n. 50 del 6 giugno 2019 e con determinazione n. 12 del 4 aprile 2019.

La tabella 8 riepiloga la spesa impegnata e sostenuta dall'Inps per le convenzioni in essere con i Caf nel periodo 2012-2018 per le dichiarazioni sostitutive Isee.

⁵⁰ Art. 8, c. 2, lett. b), del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito in l. 7 agosto 2012, n. 135.

Tabella 8 - Spesa convenzioni con i soggetti abilitati all'assistenza fiscale - Isee

Anno	Previsioni	Impegni
2012	90.000.000	104.825.970,76
2013	72.000.000	77.906.000
2014	76.000.000	76.000.000
2015	76.000.000	76.000.000
2016	76.000.000 (11.000.000)	87.000.000
2017	82.000.000 (4.000.000)	86.000.000
2018	82.000.000 *(20.000.000) 17.822.047	99.822.047

Nel 2012 e nel 2013 le spese sono state imputate sul capitolo 5U1104023 "spese per i servizi svolti dai Caf per la determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (isee)"; dal 2014 sul capitolo 3U1210024 avente il medesimo oggetto.

* Importo incrementato di venti ml trasferiti dal bilancio dello Stato ex art. 1, c. 198 della l. 205/2017 per oneri connessi all'attuazione del Rei, poi su capitolo 2E1203904 istituito con determinazione n. 50 del 6 giugno 2019.

** Da art. 12, c. 5, d.l. 4/2019 su capitolo 8E1203906 istituito con determinazione n. 12 del 4 aprile 2019.

*** Di cui 5.500.000 da cap.2U1210021 e 2.000.000 da cap. 8U1210026

****Variazione da assestato 2019.

Da ultimo 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 n. 108 del 2 ottobre 2019).

La determinazione prevede che l'attività svolta dai Caf sia remunerata mediante lo stanziamento dell'importo di 15 milioni di euro, di cui all'art.12, comma 5 del d.l. n. 4 del 2019, convertito in l. 28 marzo 2019, n. 26, 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 e delle politiche sociali.

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 Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e direzioni territoriali e con il Ministero della giustizia 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 il Ministero del lavoro, l'Inail e l'Ispettorato nazionale del lavoro (Inl) per lo scambio dati e informazioni in materia di attività ispettiva, quella con le 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 fiscale⁵¹.

⁵¹ Determinazione presidenziale n. 90 dell'11 luglio 2018.

Riguardano l'accesso ai dati ed informazioni in materia di attività ispettiva le convenzioni stipulate con la Provincia Autonoma di Bolzano e la Provincia Autonoma di Trento rispettivamente con determinazioni n. 100 del 18 settembre 2019 e n. 101 del 18 settembre 2019. Con determinazione 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 n. 19 del 5 febbraio 2020 la convenzione onerosa per Inps con Infocamere per l'accesso ai dati di Ini-Pec (sistema Telemaco)⁵². 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.

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 degli importi relativi all'attuazione delle misure di politica attiva (da ultimo determinazione n. 113 del 17 ottobre 2019 con la Regione Marche).

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.

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. Più volte il Collegio dei sindaci ha chiesto che se ne provveda al censimento ed alla classificazione anche al fine determinarne i costi indiretti per l'Amministrazione.

La questione assume particolare rilievo allorché investa settori istituzionalmente sensibili.

E' il caso delle convenzioni - sollecitate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁵³ - stipulate tra l'Inps, l'Ispettorato nazionale del lavoro e le sigle sindacali Cgil, Cisl e Uil e delle associazioni dei datori di lavoro Confindustria (determinazione n. 99 del 18 settembre 2019), Confapi (determinazione n. 106 del 26 settembre 2019) e Confservizi (determinazione n. 27 del

⁵²Rimangono inaccessibili nel comparto autonomi le posizioni degli artigiani di fatto non iscritti all'albo provinciale di cui alla l. n. 443 dell'8 agosto 1985.

⁵³Nota prot. 13736 in data 24 luglio 2019.

19 febbraio 2020) che - ben oltre l'impegno economico (l'Istituto riceve 20.896,00 euro una tantum e 9.930,00 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 per la sua ponderazione con il dato associativo.

Già attraverso la denuncia mensile della contribuzione (Uniemens), infatti, Inps acquisisce dalle imprese il numero delle deleghe degli iscritti alle varie sigle (c.d. dato associativo)⁵⁴ e, in riferimento alla percentuale dei voti raccolti alle elezioni per la designazione delle Rsa, assume ora il compito di acquisire ed elaborare il dato elettorale, la cui ponderazione con quello associativo determinerà la rappresentatività delle sigle sindacali firmatarie della convenzione. Al di là delle conseguenze di rilievo economico, detto sistema favorirà lo sviluppo di una contrattazione collettiva valida per tutti i dipendenti, senza più la necessità di raggiungere l'unanimità, ma secondo il principio di maggioranza.

In merito il Collegio dei sindaci⁵⁵, ferma restando la necessità che dette iniziative trovino una copertura normativa che discende, peraltro, dall'attuazione di norme costituzionali, anche al fine di evitare contenziosi e contestazioni, ha ripetutamente invitato l'Istituto a svolgere una ricognizione, da concordarsi con il Ministero vigilante e nelle prerogative degli ulteriori livelli istituzionali, che consenta l'adesione più ampia possibile ad analoghi accordi da parte delle organizzazioni sindacali escluse.

È stato rilevato che la sottoscrizione dell'accordo in rappresentanza legale di una delle associazioni dei datori di lavoro è intestata all'attuale Presidente dell'Organismo indipendente di valutazione. In proposito va sottolineato che l'assunzione negoziale di prestazioni non istituzionali ed il tendenziale ampliamento del campo di azione dell'Inps in settori non istituzionali, aumenta la vulnerabilità dei presidi normativi di trasparenza, e la possibilità che si determinino situazioni di conflitto di interesse.

Il tema riguarda, peraltro, criticità già segnalate sui requisiti e sul regime dell'incompatibilità all'atto delle nomine degli organi di *governance*, sul conferimento di incarichi dirigenziali esterni, sulla costituzione di commissioni di concorso e dei comitati di gestione di fondi immobiliari, sulla possibile cointeressenza tra soggetti interni all'Istituto e affidatari di servizi

⁵⁴Con determinazione n. 9 del 13 febbraio 2019 è stato approvato - con modifiche semplificative rispetto al precedente - lo schema di convenzione con le associazioni sindacali per la riscossione dai datori di lavoro dei contributi di assistenza contrattuale, ai sensi della l. 4 giugno 1973, n. 311.

⁵⁵Verbali n. 34 del 23 settembre 2019, n. 36 del 7 ottobre 2019, n. 2 del 16 gennaio 2020 e n. 7 del 13 del 27 febbraio 2020.

esterni, sul ruolo gestorio che detti affidatari possono indirettamente assumere, sulle forme di collaborazione informale tra personale dell'Inps ed intermediari o loro associazioni.

3.3 Alla complessità di funzioni e compiti affidati all'Inps corrispondono oneri di funzionamento, ripartiti tra le singole gestioni amministrative dall'Istituto, che nel 2018 si attestano su 4.26 md (4,27 md nel 2017), con un'incidenza percentuale sul totale della spesa pari circa all'1 per cento.

Si tratta di costi di amministrazione che comprendono, tra gli altri, gli oneri a carico delle gestioni - che insieme a quelli degli organi hanno scarsa incidenza sul complesso - e le spese di personale pari a 2,057 md (nel 2017, 2,047 md), nonché di acquisto di beni di consumo, servizi ed immobilizzazioni tecniche pari a 1,205 md (1,198 md nel 2017).

In quest'ultima direzione, l'Inps misura attraverso un apposito Indicatore di efficacia economico-finanziaria della produzione (prima denominato Crid, acronimo di Contributo alla riduzione del debito pubblico) i valori collegati ad una più efficiente ed efficace azione di accertamento dei contributi e di controllo della sussistenza e permanenza del diritto alle prestazioni previdenziali e assistenziali, riconducibili a specifici capitoli del bilancio istituzionale. Contributo stimato per il 2018 pari a circa 17,448 md, rispetto ai circa 12,988 md attesi (con una percentuale di scostamento tra obiettivo e consuntivo del +32,6 per cento per le entrate e del +38,6 per cento per le prestazioni)⁵⁶.

In quest'aggregato sono ricomprese spese che - come, l'acquisto di beni o i lavori di manutenzione straordinaria - hanno, al pari degli oneri per il personale, natura prettamente istituzionale, insieme ad oneri direttamente connessi all'erogazione delle prestazioni e dei servizi, quali le spese per l'informatica, quelle per i servizi svolti dai Caf, le spese postali.

Sul totale dei costi di gestione incidono, anche, le somme trasferite allo Stato in applicazione delle vigenti disposizioni di legge in materia di contenimento dei consumi intermedi, per un importo pari nel 2018 a 743 ml, a fronte dei 741 ml del 2017.

⁵⁶ Inps, Verifica trimestrale al 31 dicembre 2018.

4. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

4.1 Il sistema dei controlli interni in Inps può essere considerato come la sintesi della progressiva evoluzione del quadro normativo primario e dell'azione coordinata dei soggetti ai quali l'assetto organizzativo, via via rivisitato, affida la verifica della regolarità amministrativa e contabile della gestione, del buon andamento dell'azione amministrativa, del funzionamento del sistema medesimo nel suo complesso, la prevenzione della corruzione e l'attuazione degli obblighi di trasparenza.

In considerazione sia degli aspetti ormai consolidati delle attività di controllo sia della dinamica sintesi in cui si sostanzia il sistema complessivo, non appare più procrastinabile la revisione sistematica della normativa interna dell'Istituto e, innanzitutto, del 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 trasparenza⁵⁷. Nel vigente regolamento di organizzazione dell'Istituto, infatti, le funzioni di controllo sono previste in due titoli distinti, l'uno dedicato ai controlli e l'altro all'Oiv. Nel sistema dei controlli interni è specificata la finalità di "prevenire i rischi aziendali". Sembra quindi venuto il momento di definire il controllo di *Auditing* nell'ambito del sistema e, inoltre, di distinguere il controllo del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, in adeguamento anche al nuovo ordinamento, che dal 2019 prevede le due funzioni ripartite tra le due direzioni centrali *Audit* e monitoraggio contenzioso e Antifrode, anticorruzione e trasparenza.

Ancora nel 2018, a parte i compiti devoluti dalla legge al Collegio sindacale, il sistema risulta composto da strutture centrali individuate dall'ordinamento, come la direzione Pianificazione e controllo di gestione, la direzione *Audit*, trasparenza e anticorruzione, le tre Funzioni ispettive, coordinate da una Funzione di coordinamento ispettivo, nell'ambito della direzione Risorse umane e da soggetti richiesti dal legislatore, come l'Organismo indipendente di valutazione (Oiv) e il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (Rpct), coadiuvati da strutture di supporto ai fini dell'adempimento degli obblighi previsti dalla normativa vigente.

⁵⁷ 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 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 competenza⁵⁸.

Con riguardo 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 2018, attraverso specifica circolare le cui disposizioni hanno interessato 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

⁵⁸ In particolare, Verifica trimestrale al 31 dicembre 2018, determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. (ex d.i. 14 marzo 2019) n. 21 del 17 aprile 2019. I *focus* riguardano pensioni e previdenza, posizione assicurativa, invalidità civile, credito e *welfare*, ammortizzatori sociali, soggetto contribuente, Direzione servizi agli utenti, area legale, area medico legale e risorse umane.

la direzione centrale *Audit*, trasparenza e anticorruzione ha curato, inoltre, la verifica della funzionalità del sistema di prevenzione delle frodi e ha sovrinteso alle attività di supporto alla funzione del Rpct⁵⁹.

Tra le attività di maggior rilievo svolte dalla direzione nel 2018⁶⁰, 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 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, oltre all'estensione ad altre strutture territoriali di Naspi (Nuova assicurazione sociale per l'impiego) e *durc on line*, ha interessato i processi regolarizzazione contributiva, assegno sociale, pensione di inabilità *ex art. 2, c. 12, l. n. 335 del 1995* e iscrizione aziende agricole. L'attività 2019 ha previsto, in aggiunta, l'applicazione ai processi Cigo in edilizia e industria, rimborsi ai committenti della gestione separata, assegno sociale.

Assumono rilievo altre campagne di *audit* e *follow up* 2018 e 2019 in chiave antifrode (verifica sulla congruità delle prestazioni di malattia *ex Ipsema* e rendita vitalizia), in materia di gestione del credito (regolarizzazioni contributive e ambito del soggetto contribuente), di erogazione di prestazioni (pensione anticipata della gestione privata; nonché, con riferimento alla gestione pubblica, pensioni anticipata e di vecchiaia, pensione di privilegio e pensione di inabilità; quindi, assegno al nucleo familiare e Tfr su fondo di garanzia) e di accertamento tecnico preventivo obbligatorio per l'invalidità civile.

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, nell'anno di sottoscrizione, la collaborazione in materia di reddito di cittadinanza, assegni sociali e altre prestazioni non esportabili, prestazioni pensionistiche *post mortem* e invalidità.

⁵⁹ 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).

⁶⁰ Piano delle attività di audit per l'anno 2018, determinazione presidenziale n. 98 del 25 luglio 2018 e Piano di attività di audit per l'anno 2019, determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. (*ex d.i.* 14 marzo 2019) n. 32 del 9 maggio 2019.

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, nel biennio 2018-2019, 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 nuovo ordinamento non è stata ripristinata, come nelle originarie intenzioni, 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.

L'area Ispettorato ha concluso trentasette inchieste nel 2018 e cinquantanove nel 2019 (quattro risultano ancora in corso al 31 dicembre). In particolare, sono stati effettuati accertamenti amministrativi su un numero estremamente elevato di accessi da parte di dipendenti non autorizzati alle banche dati dell'Istituto per visualizzazione e stampa di estratti contributivi di soggetti terzi. Le inchieste hanno, inoltre, riguardato attività lavorativa all'estero di dipendenti, finalizzata a ottenere contribuzione assicurativa utile all'indebito conseguimento della pensione anticipata. In capo a tutti i dipendenti segnalati, oltre all'evidenza dei comportamenti oggetto di indagine, è emersa la violazione del regolamento di incompatibilità per aver svolto attività lavorativa subordinata in costanza di lavoro dipendente con l'Inps⁶¹.

Tra il 2018 e il 2019, oltre a ventiquattro accertamenti a riscontro delle richieste di altre strutture dell'Istituto, ma soprattutto 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) di cinquantuno 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 ventisette nel 2018 e trentotto nel 2019

⁶¹ Nel 2019 si è anche proceduto all'accertamento di eventuali responsabilità relative all'esecuzione di una sentenza che ha condannato l'Istituto al pagamento di due milioni di euro a titolo di responsabilità precontrattuale per l'acquisto, privo di seguito, di un immobile da destinare a sede provinciale.

(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 2018, in esito all'attività di confronto tra i risultati conseguiti a livello operativo rendicontati nella Relazione e nel Piano della *performance* (Pp) 2018-2020, l'Oiv ha validato la Relazione concludendo il ciclo della *performance* e consentendo ai dipendenti dell'Istituto di fruire dei sistemi premianti il merito⁶².

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, quindi, riferiti nella relazione annuale.

La relazione sul 2018⁶³, in particolare, evidenzia come il modello di servizio intrapreso abbia determinato importanti ricadute operative e gestionali poiché – al fine di consentire una maggiore funzionalità del sistema a fronte dei rapidi cambiamenti del contesto sociale, economico e normativo – si sono resi necessari interventi correttivi, operati con l'aggiornamento del Sistema di misurazione e valutazione della *performance* (Smvp) e con l'elaborazione del Pp 2018-2020⁶⁴. Con il Piano 2018, infatti, l'Istituto ha implementato i parametri di valutazione della *performance* organizzativa (fulcro del Pp e riferita all'Istituto nel suo complesso e alle unità organizzative identificate nelle direzioni centrali e nelle sedi territoriali) delineati dal Smvp, ed ha più coerentemente esposto i diversi aspetti del ciclo della *performance* chiarendo maggiormente la distinzione dei contenuti tra i due documenti. Il Smvp, in specifico, delinea la metodologia e i parametri di valutazione, mentre il Pp individua i concreti obiettivi strategici e gestionali perseguiti e i relativi valori *target*. Anche gli obiettivi, nel Piano, risultano articolati in modo da rendere più convincente il rapporto tra la *performance* organizzativa centrale e l'andamento delle strutture di produzione.

⁶² Oiv, Documento di validazione della Relazione sulla *performance* 2018, 10 luglio 2019.

⁶³ Oiv, Relazione sullo stato di realizzazione e sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni - anno 2018.

⁶⁴ Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, determinazioni presidenziali nn. 25 del 13 marzo 2018 e 165 del 12 dicembre 2018; Piano della *performance* 2018-2020, determinazioni presidenziali nn. 24 e 164 in pari date.

Lo sforzo di focalizzare più adeguatamente i diversi aspetti del ciclo della *performance* e di distinguere meglio fra i contenuti del Sistema e del Piano è riconosciuto dall'Oiv, già nel 2018, nei pareri preventivi resi sul Smvp⁶⁵. Nel 2019 l'Oiv ne ha dato riscontro positivo sia in ragione dell'avvenuto inserimento nel Smvp di alcune parti dell'allegato tecnico al Piano, in quanto attinenti alla metodologia di valutazione, che per il miglioramento di quest'ultima.

Nel parere dell'8 novembre 2019, in particolare, l'Oiv "condivide la proposta di metodo" del Smvp 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.*)"⁶⁶.

Il report sull'attuazione degli indirizzi strategici al 31 dicembre 2018 conclude cronologicamente la reportistica dell'Oiv relativa all'anno di esercizio considerato⁶⁷. L'Oiv analizza il grado di realizzazione delle linee di indirizzo e degli obiettivi strategici del Civ contenuti nella Relazione programmatica 2018-2020, tenendo conto anche delle Relazioni successive, espressione del Civ attuale, che ha rimodulato l'indirizzo programmatico sulla base del mutato quadro organizzativo e normativo. L'Oiv apprezza in modo particolare "l'impegno al cambiamento" dell'Amministrazione che, a partire dal triennio 2018-2020, ha migliorato i criteri di misurazione e valutazione della *performance* (con conseguenze su tutto il ciclo della *performance*), ottenendo un risultato nazionale comunque positivo, sebbene tre dei cinque obiettivi specifici di Ente⁶⁸ posti dal Civ non siano stati pienamente conseguiti. Non manca tuttavia di ribadire come l'Istituto debba maggiormente orientarsi alla valutazione della soddisfazione del cittadino utente affinando le indagini di *customer satisfaction*.

Con riguardo ai sistemi informativi della trasparenza di Inps, l'Oiv ha attestato come al 31 marzo 2018 e 2019 l'amministrazione abbia individuato sia misure organizzative che

⁶⁵ Oiv, pareri ai sensi dell'art. 7, c. 1, d.lgs. n. 150 del 2009, s.m.i., resi in data 5 marzo e 7 dicembre 2018; 18 aprile e 8 novembre 2019.

⁶⁶ Relativamente all'anno 2018, non risultano né la valutazione del direttore generale da parte del Presidente, né la relativa proposta da parte dell'Oiv.

⁶⁷ Oiv, Report sull'attuazione degli indirizzi strategici al 31 dicembre 2018, 26 novembre 2019.

⁶⁸ Incremento accertamento entrate. Riduzione del numero di posizioni assicurative incomplete. Riduzione tempi definizione dei prodotti gestionali delle pensioni pubbliche. Miglioramento della gestione del contenzioso. Miglioramento della qualità percepita dall'utente.

assicurino i regolari flussi informativi per la pubblicazione dei dati nella sezione “Amministrazione trasparente” del sito istituzionale, sia i responsabili della pubblicazione nella sezione Trasparenza del Piano triennale di prevenzione della corruzione⁶⁹.

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 2018, il Rpct era il direttore Audit, trasparenza e anticorruzione. Con delibera del Civ n. 2 del 24 marzo 2020 è stato, quindi, nominato il nuovo responsabile nella persona del direttore Antifrode, anticorruzione e trasparenza.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) 2018-2020 e i successivi 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 conseguiti⁷⁰.

Il Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ptpct) 2020-2022⁷¹, tra gli aggiornamenti, nell’ambito del sistema di gestione dei rischi corruzione per il 2019 individua quattordici rischi nuovi e misure specifiche di trattamento per quarantotto rischi, verifica lo stato di attuazione delle misure specifiche riferite a settantasette 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 (determinazione presidenziale n. 26 del 20 marzo 2018),

⁶⁹ Oiv, Documenti di attestazione del 9 aprile 2018 e del 1° aprile 2019.

⁷⁰ Ptpc 2018-2020, adottato con determinazione presidenziale n. 5 del 31 gennaio 2018, approvato in via definitiva con deliberazione del Civ n. 3 del 6 marzo 2018. Ptpc 2019-2021, adottato con determinazione presidenziale n. 2 del 16 gennaio 2019, approvato con deliberazione del Civ n. 4 del 19 febbraio 2019.

⁷¹ Ptpct 2020-2022, adottato con determinazione dell’organo munito dei poteri del c.d.a. (ex d.i. 14 marzo 2019) n. 14 del 29 gennaio 2020, approvato con deliberazione del Civ n. 3 del 17 febbraio 2020.

di inserire i criteri e la disciplina della rotazione nel Ptpct, riportandovi una sintesi dei contenuti del Regolamento⁷². La rotazione del personale all'interno dell'Istituto si pone, infatti, in rapporto di complementarità rispetto alle misure generali di prevenzione della corruzione, all'attuazione degli obblighi in materia di trasparenza e al sistema di gestione del rischio corruzione.

⁷²Il Civ, nella deliberazione n. 6 del 17 aprile 2018, ha chiesto che, "già nella prima verifica" del Ptpc, e comunque nel Piano successivo, fosse superato lo strumento regolamentare e i criteri e la disciplina della rotazione fossero inseriti nel Ptcp. Al riguardo il Ministero del lavoro (Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative, nota n. 697 del 29 maggio 2018), nel porre in rilievo alcune tra le osservazioni formulate dal Collegio dei sindaci e dal Civ, ha sottolineato come il Ptpc fosse carente quanto alla indicazione dei criteri sottesi alla rotazione del personale e non in linea con le indicazioni del Piano nazionale anticorruzione 2016. Il Consiglio dell'Anac, nell'adunanza del 31 luglio 2018, ha tuttavia espresso "positivo apprezzamento" sui contenuti del Regolamento, "ritenendolo coerente con le indicazioni dettate dall'Autorità" medesima e i rilievi mossi superati (nota del Presidente n. 72415 in data 30 agosto 2018).

5. LE RISORSE UMANE

5.1 Al 31 dicembre 2018 la consistenza del personale dell'Istituto è pari a 26.967 unità, a fronte di una dotazione organica di 29.943 posti.

Prosegue la progressiva contrazione della consistenza del personale - 12,6 per cento nell'ultimo quinquennio - conseguente a una politica di contenimento della spesa pubblica non connessa ai fabbisogni reali, che non ha permesso di gestire i pensionamenti con un adeguato *turn over* generazionale a causa dei limiti alle assunzioni.

La tabella 9 evidenzia il rapporto deficitario fra dotazione e consistenza nel periodo 2014-2018.

Tabella 9 - Dotazione organica e consistenza personale 2014-2018

Anno	Dotazione organica	Consistenza	% Copertura
2014	29.999	30.837	2,8 ⁷³
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

Fonte: Corte dei conti, elaborazione da conto annuale 2014-2018

La dotazione organica è costituita da 512 dirigenti (48 di prima fascia e 464 di seconda), da 996 medici e professionisti (legali, tecnico edilizi, statistico attuariali, un consulente informatico), da 28.423 unità appartenenti alle aree professionali (22.118 di area C, 5.360 di area B, 945 di area A) e 12 insegnanti.

I dipendenti in servizio contano, oltre al direttore generale, 469 dirigenti (39 di prima fascia e 430 di seconda), 885 medici e professionisti, 25.592 unità delle aree professionali e 21 insegnanti, evidenziando un decremento complessivo di 1.050 unità (-3,7 per cento) rispetto al 2017.

Il Piano dei fabbisogni di personale è stato innanzitutto stabilito con determinazione presidenziale n. 153 del 30 novembre 2018 in 28.788 unità, di cui 480 dirigenti (40 di prima fascia e 440 di seconda), 935 medici e professionisti, 27.361 unità delle aree A, B, C e 12 insegnanti.

⁷³ I valori sono riferiti al periodo immediatamente successivo all'incorporazione in Inps di Inpdap e di Enpals e al trasferimento delle rispettive risorse.

Nel dicembre 2018, secondo la precedente programmazione del fabbisogno per il triennio 2015-2017, in area C sono stati reclutati 227 vincitori del concorso pubblico a 365 posti di “analista di processo-consulente professionale”, nuovo profilo professionale previamente istituito.

La determinazione dell’organo munito dei poteri del c.d.a. (ex d.i. 14 marzo 2019) n. 16 del 17 aprile 2019, previo annullamento e sostituzione della determinazione n. 153 del 2018, riduce il fabbisogno di personale di cui alla determinazione annullata di 18 unità, portandolo a complessivi 28.770 dipendenti; amplia il numero dei dirigenti di prima fascia (43) e di seconda (445); mantiene 935 medici e professionisti; diminuisce a 27.335 le unità delle aree A, B, C, tenendo 12 insegnanti⁷⁴.

Con determinazione presidenziale n. 26 del 20 marzo 2018, quindi, è stato adottato il Regolamento in materia di rotazione del personale ai sensi della l. n. 190 del 2012, che considera altresì la rotazione come criterio organizzativo di carattere generale e detta criteri specifici in tutti i settori di attività dell’Istituto dei dirigenti, dei coordinatori e responsabili di unità operativa medico legale, dei coordinatori delle aree legale, tecnico edilizia e statistico attuariale, dei funzionari titolari di posizione organizzativa e prevede disposizioni di massima applicabili a tutto il personale, anche non titolare di alcun incarico.

A seguito dei ripetuti indirizzi del Civ⁷⁵, 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 esodo⁷⁶.

⁷⁴ Il Collegio dei sindaci ha evidenziato “la necessità di adottare iniziative dirette a adeguare gli assetti organizzativi, tenendo conto del fabbisogno effettivo, sulla base delle previsioni di cui agli artt. 6 e 6ter del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e ss.mm.ii. ...”. Rendiconto generale dell’Inps per l’anno 2018, Relazione del Collegio dei sindaci.

⁷⁵ Civ, Linee di indirizzo sul Piano triennale della formazione, deliberazione n. 16 del 6 novembre 2018 e deliberazione n. 22 del 12 settembre 2019.

⁷⁶ Determinazione dell’organo munito dei poteri del c.d.a. (ex d.i. 14 marzo 2019) 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. Si può aggiungere che, nella deliberazione di approvazione del bilancio preventivo per l’anno 2020 (n. 31 del 30 dicembre 2019), il Civ evidenzia 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”.

5.2 Nell'anno di esercizio 2018, così come nella rideterminazione del 2017, la dotazione organica della dirigenza è rimasta invariata, nonostante l'intervenuta razionalizzazione dell'assetto organizzativo. I posti dei dirigenti di prima fascia, in particolare, sono rimasti 48⁷⁷ - risultanti dall'incremento del 78 per cento seguito alle incorporazioni da Inpdap e Enpals del 2013 - ma, in ragione dell'effettiva consistenza, gli incaricati al 31 dicembre sono 39, dei quali 36 quadriennali di direzione, centrale o territoriale, e 3 di consulenza, studio e ricerca, due sino al raggiungimento dei requisiti pensionistici e uno di durata triennale.

L'amministrazione, in sede di riorganizzazione, aveva stimato i potenziali risparmi di spesa conseguenti al nuovo assetto 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 2018, il 14 per cento per 40 dirigenti di livello generale e, per l'anno 2019, il 18,2 per cento per 38 unità.

La Corte dei conti infatti aveva osservato come, da un lato, il numero degli incarichi di studio e ricerca (inizialmente sei) apparisse eccessivo e, comunque, non proporzionato rispetto al numero dei posti di vertice delle strutture centrali e territoriali, e come, dall'altro lato, 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 il numero dei dirigenti di prima fascia era quindi coerentemente ridotto a 40 (con diminuzione ulteriore rispetto alla proposta del direttore generale, che ne prevedeva 43) e quello dei dirigenti di seconda passava da 464 a 440, "nella consapevolezza del carattere di definitività di tale scelta"⁷⁸, destinando il valore finanziario a vantaggio del personale non dirigenziale.

Il Fabbisogno rideterminato prevede, invece, 43 posizioni dirigenziali di livello generale. Comprende infatti ulteriori 4 posti, oltre a 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 prossimo alla scadenza del terzo incarico *ex art. 19, c. 6, d.lgs. n. 165 del 2001*.

Al 31 dicembre 2018 il personale in forza è costituito da 430 unità dirigenziali di seconda fascia.

⁷⁷ Due dei quali inizialmente resi indisponibili *ex art. 1, c. 219, l. 28 dicembre 2015, n. 208* (abrogato dall'*art. 25, c.4, d.lgs. n. 75 del 25 maggio 2017*) e uno riservato al dirigente di prima fascia di ruolo nominato direttore generale.

⁷⁸ Il numero degli uffici di livello dirigenziale generale e non generale non può essere incrementato se non con disposizione legislativa di rango primario (*art. 2, c. 10-bis, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni nella l. n. 135 del 7 agosto 2012*).

5.3 Nell'analisi delle quattro aree dei medici e dei professionisti, meritano particolare attenzione due provvedimenti del 30 novembre 2018 relativi all'area medica: il riassetto, finalizzato a conseguire una razionalizzazione delle strutture centrali e territoriali sulla base della dotazione organica, e il fabbisogno di personale, ripreso nella determinazione n. 16 del 2019.

Il modello organizzativo dell'area medico legale⁷⁹ prevede 165 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)⁸⁰.

L'amministrazione rimodula, altresì, la dotazione organica di 539 medici in un fabbisogno complessivo di 491 unità (97 di secondo livello e 394 di primo).

A fronte di una consistenza di 457 medici al 31 dicembre 2018, il piano assunzionale per il 2019 prevede il reclutamento di 35 medici di secondo livello tramite procedura concorsuale, che sarebbero destinatari di incarico di coordinamento di Uoc. Si evidenzia, peraltro, un forte divario rispetto alla consistenza dei medici di primo livello del fabbisogno⁸¹.

Con determinazione presidenziale n. 33 del 5 aprile 2018 sono stati dettati i criteri e le modalità per il conferimento degli incarichi di coordinamento dell'area dei professionisti e dell'area medica, con i quali nella sostanza è ripercorso l'iter procedimentale già assunto con riguardo all'attribuzione degli incarichi dirigenziali.

Al riguardo, la Corte dei conti, nelle precedenti relazioni, aveva formulato riflessioni circa i compiti affidati alle commissioni di esperti esterni, che appaiono poter incidere sull'ambito delle attribuzioni del direttore generale, delimitando, o ampliando, i confini del potere di proposta al Presidente e distribuendo le valutazioni correlate alla scelta dei candidati su tre soggetti diversi (la commissione, il direttore generale e il Presidente) e con il rischio, effettivamente concretizzatosi, di aumentare la possibilità di contenziosi. Gli stessi criteri, tra questi la rotazione regolamentata nella determinazione n. 26 del 2018, sono apparsi poco congrui rispetto all'esigenza di bilanciare le competenze tecniche possedute dai candidati con le pregresse esperienze professionali.

⁷⁹ Determinazione presidenziale n. 150 del 30 novembre 2018.

⁸⁰ 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. (ex d.i. 14 marzo 2019) n. 92 del 31 luglio 2019.

⁸¹ Dal Ptpc 2020-2022, determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. (ex d.i. 14 marzo 2019) n. 14 del 29 gennaio 2020, al 31 dicembre 2019 risultano complessivamente 423 medici, con decremento del 7,4 per cento.

Dopo la riorganizzazione dell'area medica, la conseguente decadenza degli incarichi e l'espletamento nel 2019 delle procedure contemplate nella determinazione n. 33 del 2018, secondo i relativi criteri, il direttore generale ha affidato i nuovi 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'incarico⁸².

Quanto all'area professionale legale, a seguito della decadenza degli incarichi seguita al riassetto organizzativo del dicembre 2017, l'Istituto ha confermato l'incarico di Coordinatore generale (come consentito dal Regolamento in materia di rotazione del personale, per una sola volta, laddove si ravvisino esigenze organizzative e/o funzionali) e ha conferito gli incarichi di coordinamento delle strutture centrali e territoriali secondo i criteri e le modalità delle determinazioni nn. 33 del 2018 e 26 del 2018.

Nella sostanziale invarianza del Piano dei fabbisogni rispetto alla dotazione organica (323 legali), a fronte di una consistenza di 308 avvocati al 31 dicembre 2018, il piano assunzionale per il 2019 ha previsto una procedura concorsuale per il reclutamento di 15 professionisti del ramo legale per la copertura delle sedi più carenti sul territorio⁸³.

Nel corso del 2018, l'Ente ha ritenuto di conferire l'incarico di Coordinatore generale dell'area statistico attuariale a un professionista non ricompreso nella rosa predisposta dalla commissione e di attribuire l'incarico di Coordinatore generale dell'area tecnico edilizia dopo aver svolto nuovamente attività istruttoria compiuta in precedenza dalla commissione.

Si può aggiungere che, nell'invarianza dei professionisti statistico-attuariali (40), quelli del ramo tecnico edilizio ripristinano il numero del personale in servizio nel periodo precedente l'incorporazione dell'Inpdap (80 al 31 dicembre 2018).

5.4 È in ripresa l'andamento degli oneri correnti per il personale in attività di servizio (1,7 per cento sul 2017), che nel 2018 ammontano, in termini finanziari di competenza, a 1,681 md, con un'incidenza del 50,2 per cento sulle spese di funzionamento correnti (3,347 md).

Risultano incrementate, sul 2017, le spese relative alle competenze fisse della retribuzione del 4,7 per cento (da 790,4 ml a 827,6 ml) e gli oneri previdenziali e assistenziali del 2,6 per cento

⁸² Determinazione del direttore generale n. 301 del 29 agosto 2019.

⁸³ Procedura indetta con determinazione dell'organo munito dei poteri del .d.a. (ex d.i. 14 marzo 2019) n. 20 del 5 febbraio 2020.

(da 310,3 ml a 318,4 ml), mentre i trattamenti accessori sono complessivamente diminuiti del 2,4 per cento (da 450,5 ml a 439,6 ml), specialmente delle aree A, B, C (-3,3 per cento, da 333,3 ml a 322,4 ml).

In consistente diminuzione sono le spese per buoni pasto (-15,5 per cento, da 32,8 ml a 27,7 ml) e per il personale in comando da altre amministrazioni (-87,3 per cento, da 5,1 ml a 0,7 ml), mentre aumentano gli oneri per lavoro straordinario e turni (6,6 per cento, da 17,8 ml a 19 ml). Ancora in tema di trattamento del personale, sono da rilevare le variazioni di spesa per la concessione dei prestiti (9,5 per cento, da 117,2 ml a 128,3 ml) e per i mutui edilizi (-12,8 per cento, da 64,3 ml a 56 ml), nella sostanziale invarianza per gli interventi assistenziali (rimasti a 8,2 ml).

Quanto agli oneri afferenti alla formazione, si rileva anche nel 2018 un impegno di soli 787.615 euro, ammontante al solo 20,5 per cento delle previsioni definitive e allo 0,02 per cento delle spese di funzionamento, mentre le relative spese per missioni ammontano a circa 1 ml. Sarebbe auspicabile l'inversione di un prolungato *trend* di disinvestimento nei programmi formativi del personale. A tale compito dovrebbe essere dedicata la neoistituita Direzione centrale al fine di orientare l'attenzione formativa, più che verso l'esterno dell'Istituto, alla promozione interna dello sviluppo professionale del personale, tramite l'attivazione di corsi rivolti a tutti i dipendenti, che abbiano una loro utilità concreta nel contesto lavorativo Inps e che contribuiscano al potenziamento e alla manutenzione di competenze professionali complesse, necessarie all'erogazione di servizi istituzionali e al funzionamento complessivo dell'Istituto, curandone, in definitiva, anche l'accrescimento professionale.

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*, anzitutto, evidenzia 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.

Secondo criteri di calcolo definiti nel Sistema di misurazione e di valutazione della *performance* (Smvp), 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).

Una prima riflessione concerne la recente procedimentalizzazione della attribuzione del "bonus reputazionale" alla dirigenza di seconda fascia. 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 responsabilità. Ne appaiono tuttavia poco chiari la spendibilità ed il procedimento di attribuzione⁸⁴.

Quanto, poi, alla rideterminazione della retribuzione di posizione, parte variabile, e di risultato dei dirigenti di prima fascia, cui si fa cenno in nota, che porta il coefficiente di risultato da 135 a 140, la scelta può apparire perfino disincentivante, dal momento che per il raggiungimento del tetto retributivo non occorre conseguire un valore di risultato corrispondente. Di fatto, come risulta dalla sezione "Amministrazione trasparente" del sito internet dell'Istituto, tutti i dirigenti generali conseguono il massimo della retribuzione.

Agganciato alla *performance* individuale è anche il trattamento economico di professionalità delle aree A, B, C (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.

⁸⁴ Determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. (ex d.i. 14 marzo 2019) n. 134 del 2 dicembre 2019.

6. LE ENTRATE DA CONTRIBUZIONE

6.1 Nell'ambito delle entrate correnti - che nel 2018 risultano pari a 341,390 md, con un incremento di 1,698 md (+0,5 per cento rispetto al 2017) - quelle contributive rappresentano il 67,71 per cento (in valore assoluto 231,166 md).

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 2014-2018

(dati in milioni)

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018
Totale Gestione privata	155.886	159.437	165.058	169.116	173.500
Var. %	1,10	2,27	3,52	2,46	2,59
Totale ex Inpdap	55.576	55.350	55.512	55.510	57.666
Var. % ex Inpdap	-0,67	-0,41	0,29	n.s.	3,88
Totale bilancio	211.462	214.787	220.560	224.626	231.166

Fonte: Inps; Bilancio consuntivo 2018

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 gestioni⁸⁵ - pari a 173,5 md, in aumento rispetto ai 169,116 md del 2017 (+2,59 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 5,904 md nel 2018 e a 5,861 md nel 2017, con un aumento di 43 ml (0,73 per cento).

⁸⁵ L'aggregato denominato "quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni" relativo alla Categoria 2° comprende:

1. Contributi dei proscrittori volontari delle assicurazioni sociali obbligatorie;
2. Contributi degli iscritti all'assicurazione facoltativa;
3. Contributi per mutualità pensioni alle casalinghe;
4. Contributi per la gestione mutualità dei dipendenti e dei pensionati postelegrafonici;
5. 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, comma 21, d.l. n. 201 del 2011, convertito nella l. n. 214 del 2011;
6. Contributi associativi del fondo assistenza e previdenza pittori, scultori, musicisti e autori drammatici;
7. Contributi a carico degli iscritti della gestione assistenza magistrato *ex Enam*;
8. Contributi dei proscrittori volontari dell'assicurazione sociale vita.

Le entrate contributive della Gestione lavoratori del settore pubblico (*ex Inpdap*) risultano, nel 2018, pari a 57,666 md, con un aumento di 2,156 ml rispetto al 2017.

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 (97 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 finanziari esposti nella tabella 11 sono altresì di interesse, ove raffrontati con i risultati economici e patrimoniali delle gestioni previdenziali, i cui valori negativi (fatta esclusione per la Gestione separata e per la Gestione prestazioni temporanee, quest'ultima, peraltro, in parte finanziata con i trasferimenti dello Stato) scontano il "peso" degli oneri di gestione e della svalutazione dei crediti contributivi e, sul versante patrimoniale, del debito nei confronti dello Stato per anticipazioni al disavanzo delle gestioni.

Tabella 11 - Indice di copertura prestazioni istituzionali

(dati in milioni)

ANNO	2014	%	2015	%	2016	%	2017	%	2018	%
Entrate contributive al netto quota TFR + Trasferimenti da Stato	304.323		312.787		321.913		329.043		330.978	
Prestazioni istituzionali	303.400	100	307.831	102	308.021	105	312.149	105	318.373	104
Entrate contributive IVS al netto quota TFR	182.383	91	185.398	92	190.872	94	194.450	96	201.340	97
<i>di cui entrate contributive della Gestione ex Inpdap</i> ⁸⁶	55.576		55.350		55.512		55.510		57.666	
Prestazioni pensionistiche IVS *	199.156		201.363		200.903		201.649		207.006	

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

⁸⁶ 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 per cento nel 2018).

Sull'andamento in crescita delle entrate contributive nel settore privato incidono le somme per interventi di esonero contributivo triennale per nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato (si tratta delle misure previste dai commi da 118 a 124, dell'art. 1, della legge di stabilità 2015 e dalle disposizioni del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81), gli incentivi biennali di cui all'art. 1, commi 178 e seguenti, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 e, per l'esercizio in esame, le agevolazioni relative all'esonero strutturale giovani oltre ulteriori misure tra le quali rilevano quelle denominate "Garanzia Giovani" e "Occupazione Sud"⁸⁷.

L'importo impegnato in bilancio nel 2018 per gli interventi di esonero - non finanziati da risorse proprie dell'Istituto - è pari a 2,704 md per l'esonero triennale⁸⁸, 0,522 md per quello biennale⁸⁹, 0,330 md per l'intervento "Occupazione Sud" e 0,087 md per "Garanzia giovani" con un trasferimento da parte dello Stato corrispondente alla totalità del finanziamento.

Permangono residui attivi a titolo di contributo dello Stato per la copertura degli oneri derivanti dallo sgravio triennale per 0,943 md per l'anno 2017, ai quali si aggiungono 0,333 md per l'anno 2016 e per un totale 1,276 md, mentre risultano interamente riscossi i 0,336 md riferiti all'anno 2015 - iscritti in bilancio quale credito vantato verso lo Stato a copertura degli oneri derivanti dall'esonero del versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro - e la totalità delle risorse per la decontribuzione "Occupazione Sud".

Tenuto conto delle poste derivanti dall'esonero - imputate nel bilancio dell'Istituto quali entrate di natura contributiva - si registra, nel confronto tra il 2017 e il 2018, una variazione in aumento delle entrate contributive pari a 6,539 md.

⁸⁷ Incentivo ai datori di lavoro per l'assunzione di persone disoccupate ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 150 del 2015 - per favorire l'occupazione nelle regioni "meno sviluppate" o "in transizione" - istituito con il decreto direttoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 367 del 16 novembre 2016, modificato dal decreto direttoriale n. 18719 del 15 dicembre 2016. L'importo dell'incentivo è pari alla contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, con esclusione di premi e contributi dovuti all'Inail, nel limite massimo di 8.060 euro annui per lavoratore assunto. In caso di lavoro a tempo parziale il massimale è proporzionalmente ridotto. L'incentivo è riconosciuto ai datori di lavoro che assumano persone disoccupate - che non hanno avuto un rapporto di lavoro negli ultimi sei mesi con il medesimo datore di lavoro - in possesso delle seguenti caratteristiche:

a) giovani di età compresa tra i 15 anni e 24 anni;
b) lavoratori con almeno 25 anni, privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, ai sensi del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 20 marzo 2013.

⁸⁸ Si tratta dell'esonero contributivo per le nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2015 ai sensi dell'articolo unico, commi 118 e seguenti, della l. n. 190 del 2014. La misura dell'esonero è pari all'ammontare dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi Inail, nel limite massimo di un importo pari a euro 8.060,00 su base annua.

⁸⁹ Il riferimento è all'esonero dal versamento del 40 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, in relazione alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, ai sensi dell'art. 1, commi 178 e seguenti, della l. n. 208 del 2015. L'agevolazione non può comunque essere superiore alla misura massima di 3.250,00 euro su base annua.

Dal lato meramente contabile, l'incremento di questa voce di entrata, al netto dell'apporto statale per l'esonero (pari complessivamente a 3,776 md), fa emergere un incremento di circa 9,438 md nell'accertamento delle risorse proprie⁹⁰ (tabella 12).

Tabella 12 - Peso degli sgravi recenti sulle entrate contributive

ANNO	2018	2017	Δ
Entrate contributive	231.166	224.627	6.539
Esonero ex l. 190 del 2014	2.704	5.381	-2.677
Esonero ex l. 208 del 2015	522	967	-445
Esonero strutturale giovani ⁹¹	132,7	0	132,7
Garanzia giovani	86,9	154,6	-67,7
Occupazione Sud	330	172	158
Entrate contributive nettizzate	227.390	217.952	9.438

Fonte: Corte dei conti su dati Bilancio Inps

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

Tabella 13 - Incidenza agevolazioni sulle entrate contributive

	2015	2016	2017	2018	TOTALE
Entrate contributive	214.787	220.560	224.627	231.166	891.140
Totale agevolazioni⁹²	15.443,0	20.644,5	19.970,6	17.100,2	73.158,3
Entrate contributive nettizzate	199.344,0	199.915,5	204.656,4	214.065,8	817.981,7
Incidenza % agevolazioni	7,19%	9,36%	8,89%	7,40%	8,21%

Fonte: Inps, rapporto annuale 2019

La tabella 13 indica l'incidenza totale degli interventi di riduzione del cuneo contributivo rispetto alle entrate contributive accertate nell'ultimo quadriennio.

⁹⁰ Come di seguito specificato la tendenziale crescita delle entrate contributive proprie risulterebbe imputabile per la maggior parte al gettito contributivo derivante dalle assunzioni a tempo determinato.

⁹¹ Art. 1, comma 100, della l. 27 dicembre 2017, n. 205.

⁹² Il dato si riferisce alla totalità delle agevolazioni e comprende quota parte degli incentivi indicati nella tabella 13.

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.

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 nel Rapporto annuale dell'Inps mostrano come, nel 2018, le assunzioni a tempo indeterminato siano 1.702.727⁹³. Di queste le assunzioni agevolate sono 162.996 (9,57 per cento del totale), a loro volta riferibili per 72.615 unità alla misura "Occupazione Sud" e per 90.381 unità a rapporti di lavoro avviati con altri incentivi e nel corso della prosecuzione del "Programma Garanzia Giovani"⁹⁴.

L'incidenza dei rapporti di lavoro agevolati sul totale delle assunzioni è nel 2018, pressoché pari alla stessa percentuale dell'anno precedente, mostra un incremento in termini assoluti di 24.806 unità. Andamento la cui lettura trova agevole spiegazione nella diversa efficacia sul settore occupazionale di interventi normativi di differente regolazione sia dell'entità della decontribuzione sia con riferimento alla platea dei destinatari.

Tale differenza emerge 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).

La dinamica delle assunzioni agevolate, influenza i tetti occupazionali e determina un limitato effetto sulla cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato con un meno 3,1 per cento nel 2018 sul 2017, risultando in diminuzione nel 2018 di 51.185 unità. Quanto alla causale indennizzabile di cessazione per licenziamento, si registra una contrazione dalle 615.708 del 2017 alle 545.818 unità del 2018, mentre le cessazioni dei contratti a termine evidenziano un incremento di 259.963 unità (10,11 per cento rispetto al 2018), anche quale conseguenza delle trasformazioni a tempo indeterminato che risultano quasi raddoppiate (da 299.000 a 527.000). Tendenze queste ultime imputabili agli effetti del cosiddetto "decreto dignità"⁹⁵ oltre che alle innovazioni, riguardanti l'applicazione dell'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori, apportate

⁹³ Il dato non comprende 61.887 trasformazioni di rapporti di apprendistato per i quali è prevista una contribuzione agevolata nella misura complessiva dell'11,61 per cento (10 per cento +1,61 per cento), di cui il 10 per cento della retribuzione imponibile ai fini previdenziali (art. 1, comma 773, della n. 296 del 2006), l'1,31 per cento per la NpASpl e un'aliquota dello 0,30 per cento destinata alla formazione (art. 25, l. n. 845 del 1978, per un totale pari all'1,61 per cento).

⁹⁴ Tirocinio nell'ambito del piano italiano di attuazione della c.d. "Garanzia Giovani", di cui all'art. 3, comma 1, lettera c), del d.l. n. 76 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 99 del 2013.

⁹⁵ D.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito dalla l. 9 agosto 2018, n. 96.

nel 2012 dalla riforma del lavoro Fornero⁹⁶ e dalla promulgazione e attuazione dei provvedimenti della ulteriore riforma denominata “*Jobs Act*”⁹⁷.

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 2018, paiono beneficiare dell’apporto contributivo derivante dalle assunzioni a termine che passano dai 4,330 ml di rapporti avviati nel 2017 ai 4,678 ml nel 2018⁹⁸. A tale riguardo, è comunque da mettere in evidenza come l’incremento dei rapporti a tempo determinato sia suscettibile di produrre effetti non solo in termini di entrate, ma anche per quanto riguarda gli oneri per ammortizzarti sociali. In merito ai pagamenti di prestazioni a sostegno del reddito, per la sola Naspi si evidenzia nell’anno 2018 un aumento di 0,375 md (+7,28 per cento) rispetto all’esercizio precedente passando da 5,153 md del 2017 a 5,528 md.

Nel complesso le assunzioni a tempo indeterminato instaurate nel 2018 aumentano di 90.275⁹⁹ unità per effetto delle agevolazioni. Analogo incremento riguarda le trasformazioni dei rapporti a tempo determinato rispetto all’anno precedente (228.075 unità pari a +76,21 per cento).

Dalla disamina dell’andamento dei rapporti di lavoro, del gettito contributivo e delle prestazioni temporanee emerge come gli interventi di esonero e sgravio - caratterizzati dalla temporanea riduzione dell’entità del cuneo contributivo¹⁰⁰ - abbiano in precedenza prodotto quale effetto immediato un aumento delle assunzioni a tempo indeterminato, il versamento della provvista nelle gestioni per il pagamento delle prestazioni ai lavoratori, il conseguenziale accredito contributivo e la maturazione - nella generalità dei casi - dei requisiti per la percezione di prestazioni di sostegno al reddito con relativa copertura figurativa¹⁰¹.

In tema di controlli effettuati, nell’anno di riferimento, è emerso come 60.833¹⁰² aziende abbiano effettuato attivazioni di contratti a tempo indeterminato in assenza dei requisiti di

⁹⁶ L. 28 giugno 2012, n. 92.

⁹⁷ D.lgs. 4 marzo 2015, n. 23 recante “Disposizioni in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato a tutele crescenti, in attuazione della l. 10 dicembre 2014, n. 183”.

⁹⁸ Rileva, in aggiunta, anche se limitata nella misura della contribuzione, l’aumento delle assunzioni in apprendistato che per il triennio 2016/2018 evidenziano un costante aumento da 234.659 a 285.541 fino a 320.239 unità.

⁹⁹ Osservatorio sul Precariato - report mensile gennaio - dicembre 2018, Tab. 1.

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ 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 conseguenziale riduzione degli oneri per la copertura figurativa dei periodi di fruizione dell’indennità di disoccupazione NASpI pari a 1,960 md nel 2018.

¹⁰² I controlli sono effettuati dalla Direzione centrale entrate e recupero crediti.

legge, per beneficiare della riduzione contributiva, e conguagliato indebitamente sgravi per l'assunzione di 89.473 lavoratori.

L'attività di vigilanza documentale ha consentito, infatti, di accertare, nel 2018, 377,818 ml riferibili alla fruizione indebita di interventi di decontribuzione ed oltre 33,308 ml 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 510,836 ml 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. In merito si evidenzia come la competente Area di vigilanza documentale non risulti in grado di quantificare - dal lato finanziario - l'importo delle somme accertate ed effettivamente riscosse quale indebita decontribuzione per assunzioni non incentivabili e per le quali l'Istituto è tenuto ad attivare le procedure di recupero coattivo¹⁰³.

Il dato finanziario della riscossione, quale componente autonoma e differenziata rispetto al "recupero"¹⁰⁴, afferisce alle somme effettivamente introitate ed evidenzia la capacità di realizzo dei crediti oltre che a misurare la effettiva entità dell'apporto all'ammortamento del debito pubblico. Risulta pertanto necessaria una riflessione sulla assunzione dell'accertato a parametro¹⁰⁵ che è posto a base per la quantificazione della produttività del personale responsabile.

Su valori modesti continua del resto anche ad attestarsi il realizzo dei crediti affidati agli agenti della riscossione che, nel 2018, è di 0,403 md a fronte dei 14,203 md ceduti (2,84 per cento). Come, con maggior dettaglio si dirà nel paragrafo 6.5, nell'arco temporale 2000-2018 la percentuale del riscosso dagli agenti medesimi sul totale dei crediti ceduti si attesta (al lordo degli annullamenti o sgravi) sul 17,46 per cento (35,647 md a fronte dei 204,143 md iscritti a ruolo).

Sul versante della quantificazione e dell'accertamento delle entrate contributive, con la precedente relazione è stato evidenziato come l'Istituto, con la circolare n. 106 del 2017, abbia rivisitato, dopo oltre un lustro, i criteri relativi all'applicazione del regime sanzionatorio

¹⁰³ Nota della Direzione centrale entrate e recupero crediti 13 dicembre 2019, n. 157729 - Pag. 3 - di riscontro alla istruttoria 31 ottobre 2019, n. 660.

¹⁰⁴ Per somme recuperate si intendono quelle originariamente destinate a finanziare l'intervento o la prestazione (nel caso di specie l'esonero contributivo), ma sin dai primi controlli non effettivamente imputate per mancanza dei requisiti di legge.

¹⁰⁵ Dato economico (accertato) piuttosto che la manifestazione finanziaria (riscosso).

previsto dall'art. 116, commi 8 e 9, della l. 23 dicembre 2000, n. 388¹⁰⁶, uniformandosi agli orientamenti espressi in materia dalla Corte di cassazione¹⁰⁷. La questione riveste particolare importanza in considerazione del fatto che, a fronte dell'applicazione delle norme in materia di evasione contributiva che dispongono il pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al 30 per cento e fino al 60 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti limite oltre il quale sono dovuti gli interessi di mora, l'applicazione del diverso regime previsto per i casi di omissione contributiva ha determinato minori introiti pari al differenziale di calcolo delle sanzioni (è previsto il pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti con il limite massimo del 40 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge). Si tratta di importi che assumono rilievo anche avendo riguardo al totale delle inadempienze definite con il regime più favorevole e dei quali l'Istituto non sembra avere complessiva cognizione in quanto la responsabilità e la contabilizzazione delle singole operazioni di rideterminazione delle sanzioni è rimessa in capo agli operatori delle sedi¹⁰⁸.

In ragione del lasso di tempo intercorso per l'adozione della circolare attuativa, infatti erano state richieste alla tecnostruttura informazioni in merito ai minori introiti per sanzioni e interessi relativi ai periodi antecedenti all'efficacia della circolare medesima ¹⁰⁹ . L'amministrazione, nel comunicare di non disporre di elementi circostanziati, ha citato le disposizioni di cui al d.l. n. 193 del 2016 sul presupposto che la possibilità per il contribuente di regolarizzare la propria posizione aderendo alla definizione agevolata con l'estinzione dei debiti iscritti in ruolo attraverso il versamento delle somme dovute a titolo di sorte senza corrispondere sanzioni e interessi di mora (quale sia il regime sanzionatorio applicato) potesse essere applicato ai casi di evasione già definiti. Prima dell'emanazione della circolare n. 106 del 2017 i contribuenti avrebbero dovuto sanare per intero l'esposizione debitoria e non in misura ridotta. In proposito, come nelle precedenti relazioni, si ribadisce che i rilievi formulati attengono alle ipotesi di evasione regolate, antecedentemente alla entrata in vigore dello stesso

¹⁰⁶ Le citate disposizioni disciplinano i casi di omissione e di evasione contributiva, riferibili rispettivamente al mancato o ritardato pagamento di contributi o premi il cui ammontare è rilevabile dalle denunce e/o dalle registrazioni obbligatorie. Ai fini dell'omissione condizione necessaria è che l'ammontare della contribuzione dovuta rilevabile dalle denunce e/o registrazioni obbligatorie. L'evasione - connessa a registrazioni o denunce obbligatorie omesse o non conformi al vero ovvero all'ipotesi di occultamento dei rapporti di lavoro o delle retribuzioni - si realizza qualora il datore di lavoro, con l'intenzione specifica di non versare i contributi o premi, occultata rapporti di lavoro in essere ovvero le retribuzioni erogate.

¹⁰⁷ Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza n. 28966 del 27 dicembre 2011.

¹⁰⁸ Nota della Direzione centrale entrate e recupero crediti 13 dicembre 2019, n. 157729.

¹⁰⁹ Nota istruttoria 31 ottobre 2019, n. 660.

decreto, con la derubricazione del sistema sanzionatorio da evasione ad omissione contributiva, alle quali non avrebbero potuto applicarsi le disposizioni di legge in materia di definizione agevolata. L'Istituto avrebbe dovuto pretendere il pagamento delle sanzioni in rapporto al valore dell'evasione¹¹⁰. Conferma ne sia che le violazioni già definite tramite il pagamento ridotto delle sanzioni per effetto della derubricazione delle inadempienze sono escluse dall'applicazione delle disposizioni in materia di definizione agevolata.

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 9 maggio 2017, n. 17 - sia stata stipulata una apposita convenzione per la predisposizione di un sistema di indicatori di misurazione dell'indice sintetico di affidabilità contributiva (Isac)¹¹¹, 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. 23 dicembre 2014, n. 190, 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'insolvenza¹¹² ed 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 previdenziali e per un ammontare superiore al 50 per cento di quelli dovuti nell'anno precedente o superiori alla soglia di 50.000 euro.

¹¹⁰ Art. 116, comma 8, della l. 23 dicembre 2000, n. 388 recante "Misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare".

¹¹¹ 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 Soluzione 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.

¹¹² 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.

6.2 Nel comparto dei lavoratori dipendenti le entrate contributive¹¹³ registrano un incremento del gettito nel settore privato di 5,006 md e nel settore pubblico di 2,090 md.

La tabella 14 pone in evidenza l'andamento delle entrate contributive suddiviso tra le singole gestioni nel biennio 2018/2017.

Tabella 14 - Entrate contributive lavoratori dipendenti

(dati in milioni)

Lavoro dipendente *	Contributi **		Variazioni assolute	Variazioni %
	Anno			
	2018	2017	2018/2017	2018/2017
FPLD e altre gestioni obbligatorie	143.993	138.987	5.006	3,60
Ex Enpals	1.173	1.214	-41	-3,38
Ex Inpdap	57.219	55.129	2.090	3,79
Totale	202.385	195.329	7.056	3,61

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

**Fonte: Inps; Nota integrativa al bilancio consuntivo 2018.

Le entrate contributive del comparto lavoro dipendente privato (tabella 15) segnano un significativo incremento - in valore assoluto 4,587 md - essenzialmente da ricondurre all'aumento (3,663 md) fatto registrare dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti - Fpld.

In incremento, altresì, il gettito della Gestione prestazioni temporanee - Gpt, mentre continua la flessione delle evidenze dei fondi elettrici ed Inpdai, in ragione principalmente della ulteriore diminuzione degli iscritti e della inversione di tendenza per quello dei telefonici e dei trasporti.

Tabella 15 - Contributi comparto lavoratori dipendenti privati*

(dati in milioni)

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2018	2017		
	2018	2017	2018/2017	2018/2017
FPLD	109.227	105.564	3.663	3,47
FPLD Trasporti	1.110	1.064	46	4,32
FPLD Telefonici	588	572	16	2,80
FPLD Elettrici	454	467	-13	-2,78
FPLD Inpdai	1.476	1.535	-59	-3,84
Gestione Prestazioni temporanee (GPT)	22.607	21.673	934	4,31
Totale	135.462	130.875	4.587	3,50

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

Fonte: Inps; bilancio consuntivo 2018

¹¹³ 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 per cento a carico del lavoratore.

Nella tabella 16 sono esposti gli apporti più significativi dei fondi del comparto nel 2018, in raffronto con i corrispondenti dati dell'anno precedente¹¹⁴.

Tabella 16 - Numero iscritti Fondo pensioni lavoratori dipendenti

Lavoratori dipendenti	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2018	2017	2018/2017	2018/2017
FPLD	13.708.400	13.694.000	14.400	0,11
FPLD Trasporti	100.600	101.900	-1.300	-1,28
FPLD Telefonici	44.600	45.100	-500	-1,11
FPLD Elettrici	25.400	27.670	-2.270	-8,20
FPLD Inpdai	26.810	28.200	-1.390	-4,93
Totale	13.905.810	13.896.870	8.940	0,06

Fonte: Inps; Relazione del Presidente al bilancio consuntivo 2018

L'analisi della evoluzione, nel biennio, del numero degli iscritti assume particolare rilievo al fine di valutare l'andamento delle singole gestioni (tabella 16).

I dati esposti in tabella mostrano la ripresa delle iscrizioni del Fpld (+8.940), a fronte di una progressiva variazione negativa nei fondi aventi evidenza contabile separata di 5.460 unità. In particolare, nella gestione degli elettrici la diminuzione degli iscritti è pari a 2.270 unità (-8,20 per cento), così come continua è la flessione dell'Inpdai, pari a 1.390 unità (-4,93 per cento).

Da sottolineare come l'aumento degli iscritti al Fpld sia da riferire, in tutta prevalenza, alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo determinato, che compensa la diminuzione dei lavoratori a tempo indeterminato per effetto del saldo negativo delle cessazioni e della conclusione dei benefici derivanti dall'applicazione della decontribuzione previsti dalle leggi di stabilità per gli anni 2015 e 2016, e dal più contenuto impatto delle misure analoghe previste per il 2018.

Con riguardo alla gestione dei dipendenti privati non sembra ravvisarsi una relazione tra le cessazioni e l'incremento delle iscrizioni, quale conseguenza dei pensionamenti anticipati derivanti dal d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 (*Quota 100*). In ogni caso i primi risultati paiono molto distanti dai tassi di sostituzione stimati (3 *neo* assunti ogni 10 pensionamenti), e ciò non potrà che peggiorare i coefficienti derivanti dai rapporti di cui alla tabella M. All'interno del Fondo,

¹¹⁴ 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.

in particolare, i versamenti degli iscritti oltre a rappresentare la fonte primaria di contribuzione garantiscono la sostenibilità della gestione sotto l'aspetto delle spese per le prestazioni.

Le iscrizioni ai fondi, come evidenziato nella tabella 17, incidono sul rapporto prestazione/iscritti e prestazione/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 17 - Rapporto prestazioni/iscritti e prestazioni/contributi Fondo previdenza lavoratori dipendenti

	Rapporto n. Pensioni/iscritti *		Rapporto Pensioni/contributi **	
	Anno		Anno	
	2018	2017	2018	2017
FPLD	0,59	0,63	0,96	1,06
FPLD Trasporti	1,00	1,00	1,98	2,02
FPLD Telefonici	1,66	1,66	3,21	3,39
FPLD Elettrici	3,85	3,55	5,86	5,48
FPLD Inpdai	4,83	4,58	3,85	3,66

* 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 18) evidenzia un reiterato ridimensionamento del numero di iscritti (nel complesso, -22.361 unità)¹¹⁵ che assume rilievo preoccupante per le gestioni artigiani e commercianti, che diminuiscono, rispettivamente, di 41.779 e 42.200 unità. Per tale ultima gestione, che evidenzia un rilevante disavanzo economico di esercizio e un decremento del gettito contributivo, non si ritiene - a dispetto di quanto asserito nel rendiconto della gestione per l'esercizio in esame - vi sia un nesso causale tra "il sensibile aumento relativo alle aliquote riferite agli anni più recenti" e "gli ultimi interventi normativi che prevedono l'eliminazione di un notevole numero di crediti in capo all'Istituto" e il predetto calo degli iscritti.

In merito si rappresenta come l'aumento delle aliquote appare 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, così recependo le risultanze delle

¹¹⁵ Il dato di consuntivo, dal 2017, è riferito al numero medio annuo degli iscritti anziché, come in precedenza alla consistenza al 31 dicembre.

verifiche tecnico-attuariali¹¹⁶. D'altra parte, l'accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi che ammonta a 3,955 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. 6.5¹¹⁷.

Tabella 18 - Numero iscritti comparto lavoratori autonomi

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2018	2017	2018/2017	2018/2017
Cdcm	451.170*	445.552	5.618	1,26
Artigiani	1.590.111	1.631.890	-41.779	-2,56
Commercianti	2.089.700	2.131.900	-42.200	-1,98
Gestione separata (parasubordinati)	1.303.000	1.247.000	56.000	4,49
Totale	5.433.981	5.456.342	-22.361	-0,41

*Per l'anno 2018 viene indicato il numero medio degli iscritti.

Fonte: Inps, bilancio consuntivo 2018

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 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

¹¹⁶ La Circolare Inps 17 febbraio 2020, n. 28, così come dapprima la Circolare Inps 3 febbraio 2012, n. 14, richiama l'articolo 24, comma 22, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214, 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 2020, 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.

¹¹⁷ i) “Saldo e stralcio” dei carichi affidati all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 previsto dall'art. 1, commi 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 del 2018.

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

contratto di prestazione occasionale¹¹⁸); *iii*) consolidamento dell'aumento dell'aliquota di contribuzione nella misura del 33,72 per cento¹¹⁹.

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 decreto legislativo in oggetto ha esteso la tutela previdenziale e assistenziale obbligatoria ai magistrati onorari che ne risultavano privi in considerazione del quadro normativo previgente.

Gli iscritti alla gestione Cdcn segnano, per parte loro, un aumento di 5.618 unità che incide marginalmente sul miglioramento degli indici di riferimento che, comunque, confermano il dissesto strutturale della gestione.

Tabella 19 - Rapporto pensioni/iscritti/contributi comparto lavoratori autonomi

Lavoratori autonomi	Rapporto Pensioni/iscritti*		Rapporto Prestazioni/contributi**	
	2018	2017	2018	2017
Cdcn (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	2,59	2,64	3,08	3,32
Artigiani	1,07	1,03	1,50	1,41
Commercianti	0,68	0,66	0,97	0,91
Gestione separata (parasubordinati)	0,34	0,33	0,14	0,11

* Numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto.

**Spesa per prestazioni per ciascun euro di contributi accertati.

Fonte: Corte dei conti, su dati bilancio Inps 2018

Le difficoltà dell'intero comparto trovano conferma negli andamenti esposti nella tabella 19 con un rapporto tra pensioni ed iscritti che registra un lieve peggioramento, rispetto ai valori del 2017, ad eccezione della gestione dei lavoratori autonomi agricoli, in cui si registra un calo degli iscritti. In particolare, è da rilevare la crescita del rapporto pensioni/iscritti nella Gestione separata (da 0,33 a 0,34) quale conseguenza immediata dell'incremento delle prestazioni

¹¹⁸ Dati dell'Osservatorio sul precariato con riferimento all'anno 2018:

1) Contratto prestazione occasionale: numero lavoratori 70.372; importo lordo totale euro 57.330.274; importo lordo pro-capite euro 815; ore totali 4.275.894; ore pro capite 61.

2) Libretto famiglia: numero lavoratori 20.348; importo lordo totale euro 24.459.860; importo lordo pro-capite euro 1.202; ore totali 2.129.489; ore pro capite 105.

¹¹⁹ L'art. 2, comma 57, della l. n. 92 del 2012 modificando l'art. 1, comma 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 2018 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.

liquidate, anche supplementari, nonostante il notevole aumento dei contribuenti (pari allo 4,49 per cento).

In leggero miglioramento è, invece, il rapporto tra prestazioni e contributi con riguardo ai settori dei CdcM i cui indici passano da 3,32 a 3,08, a fronte dell'andamento inverso per i commercianti e gli artigiani rispettivamente da 0,91 a 0,97 e da 1,41 a 1,50.

Tabella 20 - Entrate contributive comparto lavoratori autonomi

(dati in milioni)

Lavoro autonomo*	Contributi			
	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2018	2017	2018/2017	2018/2017
CdcM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	1.256	1.206	50	4,15
Artigiani	8.067	8.408	-341	-4,06
Commercianti	10.433	10.825	-392	-3,62
Gestione separata (parasubordinati)	7.878	7.649	229	2,99
Totale	27.634	28.088	-454	-1,62

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

Fonte: Inps; Bilancio consuntivo 2018

Il gettito contributivo, nel complesso, registra una diminuzione di 454 ml (tabella 20), cui contribuiscono, in particolare, i commercianti e gli artigiani (-392 ml nel 2018 rispetto al 2017), nonostante tali ultime gestioni abbiano beneficiato di ulteriori accertamenti per 39,971 ml (di cui 12,422 per oneri accessori) derivanti dalla operazione Poseidone che ha permesso di iscrivere 1.418 esercenti. Il medesimo strumento di accertamento non risulta invece applicabile alla categoria degli artigiani, per i quali permane quale criticità la iscrivibilità dei lavoratori "di fatto", a causa della competenza sulla verifica dei requisiti tecnico -professionali previsti da specifiche leggi di settore¹²⁰.

Per contro, è da sottolineare il risultato positivo nel settore dei "parasubordinati" (da +163 ml del 2017 a +229 ml del 2018), 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 a -1,62 per cento).

È, comunque da ritenere, sempre con riferimento alla gestione separata, come la limitazione della platea dei prestatori di lavoro occasionale - per effetto del disposto dell'art. 54-bis, del d.l.

¹²⁰ In *primis* legge quadro per l'artigianato 8 agosto 1985, n. 443.

n. 50 del 2017¹²¹ - abbia comportato un rallentamento della crescita del gettito contributivo della gestione medesima. Nell'esercizio 2018 l'ammontare dell'accertato risulta più contenuto in ragione della facoltà di utilizzo - fino al 31 dicembre 2017 - dei buoni per prestazioni di lavoro accessorio richiesti alla data di entrata in vigore del decreto di abrogazione normativa in materia di lavoro accessorio¹²².

Sul versante delle entrate si rileva come con messaggio n. 1428 del 30 marzo 2018 sia stato, inoltre, affermato che a partire dall'anno 2018 il contributo per l'acquisto di servizi di *baby-sitting* di cui all'art. 4, comma 24, lett. b), della l. 28 giugno 2012, n. 92 sarebbe stato erogato secondo le modalità previste per il "Libretto famiglia", mentre i *voucher* a tal fine già acquisiti telematicamente entro il 31 dicembre 2017 avrebbero continuato ad avere validità fino al 31 dicembre 2018.

Si sottolinea inoltre, che le recenti modifiche normative introdotte in sede di 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 8 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, comma 368, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 che, integrando l'art. 54-*bis* del d.l. n. 50 del 2017 citato, ha incluso le attività lavorative degli *steward* prestate negli impianti sportivi nei confronti di più utilizzatori

¹²¹ "Disciplina delle prestazioni occasionali. Libretto Famiglia. Contratto di prestazione occasionale".

¹²² Il d.l. 17 marzo 2017, n. 25, recante "Disposizioni urgenti per l'abrogazione delle disposizioni in materia di lavoro accessorio nonché per la modifica delle disposizioni sulla responsabilità solidale in materia di appalti", ha disposto, al comma 1, dell'articolo 1, l'abrogazione degli articoli 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 81 del 2015, relativi alla disciplina del lavoro accessorio, a decorrere dal 17 marzo 2017.

(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.

Queste società 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.

In merito, si rileva come per tale categoria di lavoratori non trovano applicazione il limite di cinque dipendenti previsto in via generale dal d.l. n. 50 del 2017 per l'accesso alle prestazioni occasionali da parte degli utilizzatori diversi dalle persone fisiche non nell'esercizio di un'attività economica e il tetto di compensi erogabili da parte di ciascun utilizzatore nei confronti di tutti i prestatori di importo complessivo non superiore a 5.000 euro.

Quanto all'impianto generale della innovazione è da evidenziare come la corresponsione del compenso orario netto sia pari a 8 euro - rispetto al trattamento minimo stabilito per il contratto di prestazione occasionale fissato in 9 euro - con conseguenti minori oneri contributivi, in presenza di operatori economici non ascrivibili alla categoria delle famiglie. Ad esso si aggiunge la previsione di una comunicazione successiva alla prestazione lavorativa pur in presenza di una attività che comporta dei rischi di carattere oggettivo riferibili al contesto ambientale.

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 separata¹²³, prevedendo un'aliquota contributiva aggiuntiva pari allo 0,51 per cento¹²⁴ per il finanziamento della tutela contro la disoccupazione (Dis-Coll), portando l'aliquota complessiva per l'anno 2018 in una percentuale variabile tra il 33,72 e il 34,23.

Sempre con riguardo alle gestioni dei lavoratori autonomi, un cenno è da riservare alla prosecuzione nel 2018 delle attività finalizzate al recupero di crediti tramite la cosiddetta operazione "Poseidone" con lo scambio e confronto dei dati presenti negli archivi Inps e

¹²³ 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.

¹²⁴ Il contributo aggiuntivo accertato a copertura della Dis-Coll (l. n. 81 del 2017) è stato pari a 21,159 ml a fronte dell'erogazione indennità disoccupazione per i collaboratori per 7,107 ml.

dell’Agenzia delle entrate. Per l’effetto dell’operazione illustrata sono stati iscritti alla gestione nuovi soggetti contribuenti e, per l’anno di competenza 2012, sono stati accertati crediti per 125,768 ml, di cui 74,322 ml per contributi e 51,445 ml per sanzioni. L’individuazione di 20.349 nuovi contribuenti ha notevolmente contribuito alla crescita delle iscrizioni (56.000 unità nel 2018), che, in concomitanza all’aumento dell’aliquota di contribuzione e della platea degli iscritti, ha comportato un incremento dei crediti accertati nella misura del 2,99 per cento (229 ml in termini assoluti).

Ulteriori crediti per 120.028.352,03 (di cui 68.082.977 per contributi e 51.945.374,26 per sanzioni) risultano accertati tramite l’incrocio dei dati derivanti dal flusso delle denunce mensili (*Uniemens*) e i modelli 770¹²⁵, quale contribuzione dovuta alla Gestione Separata, con l’individuazione di ulteriori 19.106 committenti obbligati a contribuirvi.

Nel corso del 2018 sono stati contabilizzati i contributi riferibili ad attività lavorative di tipo occasionale e del libretto famiglia e si è proceduto alla conseguente ripartizione ed imputazione degli stessi alla pertinente gestione e tale operazione ha inciso positivamente sui saldi dei “parasubordinati”.

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 nell’utilizzo del sistema di pagamento attraverso buoni lavoro. Infatti, 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. Ne consegue che nel corso del 2018 risultano incassati ulteriori 9,5 ml, quale controvalore di *voucher* utilizzati entro il 31 dicembre 2017.

Per contro nell’ultimo esercizio interamente consuntivato (2016) era emerso un ulteriore aumento del valore dei *voucher* venduti del 24,01 per cento rispetto al 2015 (si passava, nei valori assoluti, da 1,081 md a 1,340 md, con un incremento di 259,542 ml). Ciò nonostante alla data di interruzione della facoltà di acquisto dei *voucher* (entrata in vigore del d.l. 25/2017) risultavano venduti 32.729.827 buoni.

L’andamento degli incassi dei *voucher* nell’ultimo triennio è esposto nella Tabella 21.

¹²⁵ Come previsto dal progetto di verifica avviato nell’ambito del programma di ottimizzazione della gestione del soggetto contribuente e delle infrastrutture tecnologiche con il messaggio 31 gennaio 2017, n. 464.

Tabella 21 - Incassi voucher 2016-2018

Anno 2016		Anno 2017*		Anno 2018**	
Buoni venduti	Valore	Buoni venduti	Valore	Buoni incassati	Valore
134.065.536	1.340.655.360	32.729.827	327.298.270	947.213	9.472.130

* I buoni per prestazioni di lavoro accessorio richiesti alla data di entrata in vigore del decreto recante l'abolizione (17 marzo 2017) potevano essere utilizzati fino al 31 dicembre 2017.

** Buoni incassati nel 2018 per prestazioni rese entro il 31 dicembre 2017.

Fonte: *Data Warehouse* di Inps

L'art. 54 *bis* del d. l. 24 aprile 2017, n. 50 - introdotto in sede di conversione dalla l. 21 giugno 2017, n. 96 - ha, successivamente, disciplinato in maniera sistematica le prestazioni di lavoro occasionali¹²⁶.

Un aspetto meritevole di rilievo è l'analisi degli effetti sul mercato del lavoro derivanti prima 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 della platea dei lavoratori e dei settori interessati - del ricorso al Libretto Famiglia e al Contratto di prestazione occasionale.

In corrispondenza, infatti, del periodo gennaio-dicembre 2018, la variazione in aumento dell'attivazione di nuovi rapporti di lavoro a chiamata o intermittenti (a tempo determinato e indeterminato) è stata pari a 7,88 per cento (da 567.865 del 2017 a 612.591 del 2018).

I periodi successivi confermano l'effetto sostitutivo delle assunzioni a tempo determinato rispetto alle prestazioni occasionali continuando ad evidenziare un ulteriore incremento del 4,47 per cento (da 3.223.431 a 3.367.489 unità in valori assoluti) in confronto allo stesso periodo

¹²⁶ 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 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:

- per ciascun prestatore, con riferimento alla totalità degli utilizzatori, a compensi di importo complessivamente non superiore a 5.000 euro;
- per ciascun utilizzatore, con riferimento alla totalità dei prestatori, a compensi di importo complessivamente non superiore a 5.000 euro;
- 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.

dell'anno antecedente e un progressivo aumento delle assunzioni a chiamata a tempo indeterminato, compresi i periodi contraddistinti da picchi lavorativi. A chiusura del periodo in esame gli incrementi di assunzioni a tempo indeterminato e a termine risultavano rispettivamente pari al 90.275 e 144.058 rispetto all'anno precedente¹²⁷.

Va detto come l'Istituto abbia tempestivamente dettato le disposizioni operative in materia di lavoro occasionale (circolare n. 107 del 2017), anche per soddisfare l'esigenza di garantire un sistema di controlli adeguato, anche oltre la prevista tracciabilità dello strumento in questione. A tal fine è stabilito che l'utilizzatore - almeno sessanta minuti prima dell'inizio dello svolgimento della prestazione lavorativa - provveda alla comunicazione preventiva tramite gli strumenti messi a disposizione dall'Inps. È, inoltre, prevista - quale prerogativa dell'utilizzatore¹²⁸ - la possibilità di revoca della dichiarazione inoltrata (entro il terzo giorno successivo a quello originariamente previsto per lo svolgimento della prestazione) per evenienze di carattere straordinario, avvalendosi della procedura telematica dell'Istituto.

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'ultimo triennio (2017-2019) sono state revocate 14.555 prestazioni e si è proceduto ad un accertamento, in alcuni casi condotti in sede ispettiva e dalla Guardia di finanza, nei confronti dei soggetti che in termini percentuale avevano effettuato il numero maggiore di revoche, avendo riguardo a specifiche casistiche. All'esito della estrazione dei dati afferenti alle revoche è emerso che nell'anno sono state effettuate 6.531 revoche nei termini di legge 2018¹²⁹.

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. Nel corso dell'esercizio si è provveduto a comunicare alle sedi competenti interessate dal maggior numero di revoche le posizioni dei lavoratori al fine di stimolare le verifiche. In tale

¹²⁷ Osservatorio sul precariato dell'Inps - *Report* gennaio-dicembre 2018.

¹²⁸ Con la possibilità, però, per il lavoratore di confermare l'avvenuto svolgimento della prestazione, annullando la eventuale revoca.

¹²⁹ Le categorie delle prestazioni revocate attengono rispettivamente n. 6.184 alle aziende, n. 201 alle imprese agricole e n. 146 alle PPAA.

contesto si rileva come le procedure informatiche non consentono di avere cognizione di eventuali riqualificazioni del rapporto di lavoro e delle condotte atte alla simulazione delle prestazioni. Ciò non consente di procedere all'addebito della contribuzione dovuta in seguito alla contestazione della violazione della normativa in materia di prestazioni occasionali e conseguentemente procedere alla notifica degli atti di accertamento.

6.5 In materia di riscossione dei contributi occorre evidenziare come l'entità e il grado di realizzazione dei crediti siano stati investiti da provvedimenti normativi che hanno anche influito sul *trend* degli adempimenti volontari. La riscossione corrente dei crediti contributivi è pari a 223,063 md, con un incremento di 5,425 md rispetto all'esercizio precedente (+2,5 per cento).

L'Istituto, nel periodo 2000-2018, ha trasmesso agli agenti della riscossione (Adr) crediti contributivi per 204,143 md comprensivi di sanzioni ed interessi.

Nel medesimo arco temporale, risultano riscossi crediti per 35,648 md (pari al 17,46 per cento del totale trasmesso), mentre 30,801 md (pari al 15,09 per cento del totale e rispetto al 15,35 del 2017), sono stati oggetto di annullamento o sgravio perché riferibili ad importi non dovuti.

Alla chiusura dell'esercizio in esame, l'importo dei crediti contributivi presso gli agenti di riscossione è, dunque, di 137,694 md ¹³⁰, di cui 111,429 md per soli contributi con corrispondenza tra i residui nel bilancio dell'Istituto, mentre 26,265 md (per sanzioni ed interessi) afferiscono alla gestione degli agenti della riscossione e dovrebbero trovare corrispondenza contabile nel bilancio dell'Inps quando effettivamente incassati¹³¹.

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.

¹³⁰ L'aggregato comprende le sospensioni delle cartelle/avvisi di addebito disposte al 31 dicembre 2018 per 4,221 md (2,07 per cento del totale) e 133,473 md di carico residuo.

¹³¹ 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.

Pur nella corrispondenza, infatti, degli importi dei residui attivi iscritti nella situazione finanziaria con i crediti dello stato patrimoniale, è da sottolineare come questi ultimi siano svalutati per un importo pari - a fine 2018 - al 70,41 per cento del totale.

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

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

Tabella 22 - Crediti contributivi e fondo svalutazione

(dati in milioni)

	RENDICONTI							
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Residui attivi da contributi	69.324	72.316	78.645	86.640	92.399	98.236	104.453	111.429
Fondo svalutazione	30.530	34.419	38.938	42.937	55.220	60.503	68.875	78.452
Rapporto Fondo/Residui	44,04%	47,60%	49,51%	49,56%	59,76%	61,59%	65,94%	70,41%

Fonte: Corte dei conti su dati bilanci consuntivi

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

Tabella 23 - Movimentazione fondo svalutazione crediti

(dati in milioni)

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

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, con riguardo all'attività degli agenti della riscossione che, in ragione anche del succedersi di norme di proroga dei termini finali entro i quali comunicare all'ente di riferimento la dichiarazione di inesigibilità dei crediti in carico¹³² - pur se relativi ad anni risalenti - 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.

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

In particolare, l'art. 4 del d.l. n. 119 del 2018¹³³, convertito dalla l. n. 136 del 2018 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 capitale omessa, degli interessi e delle sanzioni come quantificati alla data dell'accertamento della inadempienza.

¹³² E' d'uopo ribadire come, da ultimo, l'art 1, c. 684, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015), come modificato dall'art. 1, comma 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.

¹³³ Entrato in vigore il 24 ottobre 2018.

Quanto descritto pone diverse questioni avendo riguardo alle variazioni della consistenza dei crediti iscritti in bilancio e alle uscite per prestazioni istituzionali. Invero, 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 comportato una notevole riduzione dei crediti stralciabili. In merito si evidenzia che la considerazione del dato contabile storico, oltre a cagionare uno sbilanciamento a favore dei contribuenti inadempienti, ha prodotto effetti sul rendiconto successivo all'esercizio in esame, quale conseguenza della eliminazione dei residui attivi divenuti inesigibili *ex lege*, e sulla previsione delle spese per prestazioni, a causa delle garanzie poste a tutela delle posizioni assicurative dei lavoratori dipendenti. Sul punto la direzione centrale entrate e recupero crediti considera la neutralità degli effetti dello stralcio sulla posizione contributiva dei lavoratori dipendenti, quale risultato dell'art. 2116 del cc.

Va sottolineato che per i lavoratori dipendenti l'accredito della contribuzione, in mancanza del versamento della provvista, comporta comunque la valorizzazione del periodo contributivo omesso utile alla maturazione del diritto e alla quantificazione della misura della prestazione previdenziale.

A tal proposito, inoltre, risultano meritevoli di specifica valutazione le ulteriori conseguenze sulle posizioni assicurative dei lavoratori autonomi, il cui settore è sottratto all'applicazione del principio di automaticità disciplinato dall'art. 2116 cc. Infatti, 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. La rilevanza della questione discende dalla circostanza che il mancato adempimento agli obblighi contributivi è, in questa fattispecie, conseguenza di apposita norma speciale. Ciò pone numerose problematiche circa l'imputazione dell'inadempimento - e della conseguenziale scoperta 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 connesse¹³⁴.

Nelle tabelle 24 e 25 si riporta la massa dei crediti contributivi oggetto di eliminazione pari a quasi 18,5 md di crediti.

Tabella 24 - 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. n. 119 del 2018, art. 4) Dati del flusso ricevuto da agenzia delle Entrate Riscossione					
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 associati	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 per i soggetti contribuenti	94.725.806,80	33.074.911,39	592.840,15	246.225,67	128.639.784,01

¹³⁴ Le somme eventualmente versate dopo il 24 ottobre 2018 - in assenza di ulteriori inadempienze - vengono rimborsate al contribuente.

Tabella 25 - 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. n. 119 del 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		798.746.041,52
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 Associati	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 per i Soggetti 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"¹³⁵ 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 d.l. - affidati agli ADR dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2017. Con il successivo "decreto Crescita"¹³⁶ 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 mora¹³⁷, ovvero le sanzioni e le somme aggiuntive¹³⁸. Le somme dovute sono quelle affidate agli ADR a titolo di capitale ed interessi, aggi di riscossione¹³⁹ e per il rimborso delle spese per le procedure esecutive e notifica delle cartelle di pagamento.

¹³⁵ Rispetto ai precedenti provvedimenti di definizione - previsti 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.

¹³⁶ 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".

¹³⁷ Gli artt. 25, comma 2 e 30, comma 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.

¹³⁸ L'art. 27, comma 1, del d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46 in merito agli accessori dei crediti previdenziali stabilisce che "In deroga all'articolo 30 del d.p.r. 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'art. 25 del d.p.r. 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".

¹³⁹ Art. 17 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112.

I carichi oggetto di “Rottamazione ter” sono pari a 6,124 md di cui 0,411 md riscossi (pari al 6,7 per cento)¹⁴⁰, mentre 0,946 md (di cui 0,003 md riscossi) afferiscono alla definizione conseguente alla riapertura dei termini disposta con il d.l. n. 34 del 2019.

Tabella 26 - Pace Contributiva

(dati in milioni)

	INVIATE ENTRO IL 30 GIUGNO		INVIATE ENTRO IL 31 OTTOBRE		Di cui Saldo e Stralcio “puro”	TOTALI
	Differimento DefAge DL 148/2017	Rottamazione ter DL 119/2018	Riapertura rottamazione Ter DL 34/2019	Saldo e stralcio con riapertura		
Comunicazioni di accoglimento	50.665	468.498	93.502	279.497	253.070	892.162
Contribuenti con importi da pagare	44.840	402.175	83.801	259.763	242.913	734.899
Cartelle da pagare	129.827	1.790.759	351.182	1.514.161	1.333.580	3.785.929
Debito residuo	332,6	8.413,4	1.422,6	4.239,7	3.448,2	14.408,3
Debito escluso	0,0	263,7	119,3	96,3	36,0	479,4
Debito rientrante nel perimetro	332,6	8.149,7	1.303,3	4.134,4	3.412,2	13.929,0
Debito abbuonabile	93,3	1.821,1	318,0	3.097,6	2.854,8	5.329,9
Debito da pagare	240,8	6.546,0	1.013,2	1.064,2	563,6	8.864,2
Di cui carico iscritto a ruolo	223,4	5.918,1	918,2	967,0	513,2	8.026,7
Di cui interessi di dilazione Def/ Age	1,4	217,4	27,9	18,5	6,2	265,2
Di cui aggio e spese	15,9	410,5	67,2	78,7	44,3	572,4
Carico più int. da pagare ricalcolato	224,6	6.142,2	945,9	985,3	519,2	8.280,0
Differenza dovuta a sgravi	0,2	11,2	0,2	0,2	0,2	11,8

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 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,

¹⁴⁰ Comunicazioni di accoglimento al 30 giugno 2019.

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, qualora non superi i 20 mila euro.

Dalle risultanze dell'Adr emerge che, al 31 ottobre 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 indebita¹⁴¹, secondo la tipologia "orizzontale" e "verticale", degli adempimenti effettuati anche tramite il ricorso all'istituto dell'accollo¹⁴². I dati forniti dalla Direzione centrale entrate e recupero crediti risultano quantificati in via presuntiva tramite un calcolo campionario¹⁴³. L'attività di controllo ha riguardato le compensazioni operate per l'adempimento delle obbligazioni contributive ritenute maggiormente "a rischio" sulla scorta di parametri predeterminati.

Emerge che le compensazioni rischiose nell'esercizio 2018 ammontano a circa 10,5 md di cui 8,9 md relativa ad aziende del settore privato non agricole. Al fine della quantificazione della incidenza delle compensazioni indebite è stato estrapolato un campione del 3 per cento dall'universo riferibile alle aziende private, le cui risultanze evidenziano che il 9,50 per cento delle compensazioni è indebito. Ne deriva che a fronte di 8,9 md viene stimato in circa 0,850 md l'ammontare delle compensazioni indebite nel settore esaminato. In merito si evidenzia come appare statisticamente incongruente¹⁴⁴, sotto il profilo della richiesta inferenza, l'assunzione di un campione preso in esame allorché si tratti, come in questo caso, di dati riferibili ad operazioni definite aventi uno specifico appostamento contabile, rispetto al quale le eventuali variazioni incidono sul risultato dell'esercizio finanziario.

¹⁴¹ Art. 17 del d.lgs. 9 luglio 1997, n. 241.

¹⁴² Con i messaggi 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".

¹⁴³ Riscontro della Direzione centrale Entrate e recupero crediti alla nota istruttoria 31 ottobre 2019, n. 660.

¹⁴⁴ Rispetto all'universo di riferimento.

Gli effetti sulle posizioni assicurative dei lavoratori essendo, come in precedenza evidenziato, applicabile l'art. 2116 cc. vengono reputati dalla competente Direzione di "rilevanza marginale"¹⁴⁵, non considerando, anche in tale circostanza, che la compensazione indebita è pienamente ascrivibile alle ipotesi di inadempimento contributivo e che gli impatti nell'ambito della corresponsione delle prestazioni assumono autonoma evidenza circa la necessaria copertura garantita - ad oggi - dalla ripartizione degli oneri tra le generazioni, con conseguente e costante lesione del principio di equità intergenerazionale¹⁴⁶.

Al fine di contrastare il fenomeno delle compensazioni indebite l'Istituto ha sottoscritto - già nel 2015 - un apposito protocollo con l'Agenzia delle Entrate¹⁴⁷.

Tabella 27 - 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

Tabella 28 - 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

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

¹⁴⁵ Nota della Direzione centrale entrate e recupero crediti 17 ottobre 2019, n. 135182 - Pag. 13 - di riscontro alla istruttoria 12 settembre 2019, n. 533.

¹⁴⁶ Sentenza Corte costituzionale 14 febbraio 2019, n 18 "L'equità intergenerazionale comporta, altresì, la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo".

¹⁴⁷ Il comma 4 dell'art. 3 della l. 19 dicembre 2019, n. 157 - conv. 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 disposizione di attuazione sono definite con provvedimenti adottati d'intesa dal Direttore dell'Agenzia delle entrate e dai Presidenti degli Istituti.

Può essere utile rammentare come, ai sensi di quanto disposto dall'art. 13, della l. 23 dicembre 1998, n. 448 (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 ed iscritti in bilancio fino al 31 dicembre 2005.

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

Nella tabella 29 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 29 - 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 ml 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 ml.

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 agricoli¹⁴⁸, 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 2018 è pari ad euro 2.449.803.184,74.

La tabella 30 riporta le somme riscosse e contabilizzate dal 1.1.2012 al 31.3.2018, in applicazione delle clausole previste nell'atto modificativo quali ulteriori anticipazioni sul corrispettivo finale.

Tabella 30 - 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
2.449.803.184,74		Totale

Fonte: Direzione centrale Entrate e recupero crediti

Alla luce di quanto sopra, i corrispettivi complessivamente incassati da Sccl per le operazioni di cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi sono pari, alla data del 31 dicembre 2018 (competenza), ad euro 22.124.135.238,74.

¹⁴⁸ 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..

I crediti contributivi residui risultanti nel bilancio dell'Istituto a fine 2018 sono pari a 24,7 md, mentre il fondo svalutazione crediti alla stessa data è valorizzato nella misura del 91,4 per cento del portafoglio crediti residuo.

Tabella 30/a - Crediti contributivi e sanzioni ceduti al 31.12.2018

Proced. di riscossione	Fino al 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totale
DMIO	4.531.741.212,44	936.857.872,27	1.037.206.687,01	1.172.272.858,57	1.593.683.053,92	2.608.718.094,69	2.183.509.437,40	14.063.989.216,30
Artigiani	1.846.847.963	311.815.276	262.194.914	280.336.980	309.242.727	346.100.796	269.105.834	3.625.644.489,84
Commercianti	1.929.492.157	268.687.790	228.013.627	239.119.129	274.364.809	331.871.067	319.843.701	3.591.392.279,46
CD/CM	710.884.636	30.516.988	28.984.332	28.287.174	29.471.622	31.611.426	0,00	859.756.179,15
Aziende Agricole	1.415.035.043,52	109.979.485,17	214.949.926,52	246.162.976,09	271.439.023,50	311.529.524,67	0,00	2.569.095.979,46
Totale	10.434.001.011,82	1.657.857.411,35	1.771.349.487,57	1.966.179.117,65	2.478.201.234,90	3.629.830.908,30	2.772.458.972,63	24.709.878.144,21

Tabella 30/b - Fondo svalutazione per crediti ceduti

Proced. di riscossione	Fino al 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totale
DM/10	4.451.123.859,97	920.165.817,75	1.018.767.046,80	1.151.532.862,42	1.565.143.284,54	2.562.615.162,82	2.144.982.667,23	13.814.330.701,53
Artigiani	1.667.788,254	293.861.387	255.495.556	275.118.188	303.724.354	339.444.352	263.096.624	3.398.528.715,10
Commercianti	1.323.989.399	217.448.627	209.305.868	224.524.371	254.851.819	301.940.881	305.443.923	2.837.504.887,68
CD/CM	496.422.483	18.242.128	18.509.461	18.412.209	19.161.129	20.400.081	0,00	591.147.492,00
Az. Agricole	1.101.498.879,26	83.003.219,61	158.805.361,04	178.810.852,93	196.850.690,43	227.172.927,55	0,00	1.496.141.885,82
TOTALE	9.040.822.874,53	1.532.721.179,38	1.660.883.248,45	1.848.398.483,63	2.339.731.277,52	3.451.573.404,25	2.713.523.214,37	22.587.653.682,13

È da aggiungere 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 2018 a 8,665 ml.

Sempre nella prospettiva di definire le partite creditorie più risalenti, nel 2008 è stata avviata - nel settore agricolo - la ristrutturazione dei crediti maturati e contabilizzati al 31 dicembre 2004¹⁴⁹. 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'offerta¹⁵⁰.

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

¹⁴⁹ Con un accordo preliminare tra la Sccl 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.

¹⁵⁰ Le posizioni oggetto di ristrutturazione risultano pari a 14.258.

dipendenti, con conseguenti oneri per l'Istituto derivanti dalla liquidazione dei trattamenti in carenza della completa provvista contributiva.

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

Sul portafoglio residuo le banche possono ancora esercitare delle *call option* cioè acquistare - anche singolarmente - ciascun credito non ristrutturato, assumendone la titolarità e procedendo al pagamento di un corrispettivo a favore della Scci. All'Istituto sono state comunicate 32 opzioni di acquisto perfezionate, per un valore di crediti ristrutturati pari a 255,051 ml.

Per effetto dell'esercizio dell'opzione *call*, l'Istituto ha incassato in conto crediti agricoli ceduti - dall'avvio della operazione di ristrutturazione - circa 109,756 ml, che sommati ai riversamenti iniziali, danno luogo a un incasso totale pari a 611,556 ml (come evidenziato nella tabella elaborata sui dati dell'Inps).

Il portafoglio residuo, in valore nominale, al netto della prima fase di ristrutturazione e delle successive *call option* risulta pari a 4,178 md.

Tabella 31 - 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
Totale	14.258	1.555.805.140,98	109.755.988,92	611.556.058,49
		255.051.025,70	109.755.988,92	28.156.058,49

Fonte: Direzione centrale Entrate contributive

Il complesso dei crediti contributivi iscritti nello stato patrimoniale dell'Istituto risulta al 31 dicembre 2018 pari a 111,429 md (importo uguale a quello dei residui attivi iscritti nel consuntivo finanziario), di cui 78,452 md esposti nell'apposito fondo di svalutazione.

Nel 2018 si rileva una diminuzione degli incassi complessivi pari a 337,10 ml, imputabile alla variazione negativa dei recuperi da parte degli agenti medesimi (-621,80 ml) per effetto del rinvio dei termini per il pagamento delle somme residue dovute a seguito degli interventi di "Pace fiscale", la cui manifestazione contabile avrà, altresì, evidenza nel rendiconto per l'anno

2019 (Tabella 32). Segnano un sostanziale aumento (+6,31 per cento) gli introiti direttamente imputabili all'azione dell'amministrazione.

Tabella 32 - Pace Fiscale - Incassi al 18 ottobre 2019

Riscossioni 2019 da Def.Age. d.l. n.148/2018 e d.l. n. 119/2018		
	Dati riscossione	%
Dl n.148/2017 Ante emissione piani	49,3	10,2
Differimento Dl n. 148/2017	20,8	4,3
Rottamazione ter Dl n. 119/2018	411,2	85,4
Riscosso riapertura ter Dl n. 34/219	0,3	0,1
Riscosso da saldo e stralcio "puro" L. n. 145/2018	0,0	0,0
Riscosso R ter R ter da saldo e stralcio L n. 145/2018	0,0	0,0
Totale 2019	481,6	100,0

La tabella 33 mostra l'andamento del recupero crediti nell'arco temporale 2017-2018 ed indica, separatamente, quelli incassati direttamente dall'Istituto e quelli recuperati tramite gli agenti della riscossione.

Tabella 33 - Incassi recupero crediti anni 2017 - 2018

	RECUPERO CREDITI ANNI 2017 - 2018		Variazioni	
	2018	2017	Assolute	%
Recupero crediti diretti	4.815,5	4.529,8	285,70	6,31
Recupero crediti ADR	3.312,5	3.934,3	-621,80	-15,80
Totale incassi	8.127,0	8.464,1	-337,10	-3,98

Fonte: Inps - Rapporto annuale 2019

I dati relativi al recupero crediti nell'ultimo quinquennio - sempre in incremento, ad eccezione della lieve flessione registratasi nel 2014 - sono esposti nella tabella 34.

Tabella 34 - Incassi recupero crediti anni 2014 - 2018

(dati in miliardi)

Rapporto annuale	Andamento degli incassi da recupero crediti anni 2014-2018				
	2014	2015	2016	2017	2018
Recupero crediti	5,94	6,39	6,47	8,46	8,13

Fonte: Corte dei conti su dati Inps XVI Rapporto annuale

Si tratta, comunque, di incassi modesti se rapportati alla crescita dei residui attivi da contributi, che passano da 104,453 md nel 2017 a 111,429 md del 2018, con un aumento pari a 6,147 md

(5,88 per cento) da attribuire principalmente a crediti per aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o verso iscritti¹⁵¹.

Ad ulteriore esplicazione di quanto sopra esposto, le tabelle 35 e 36 espongono le percentuali di svalutazione dei crediti contributivi di cui alle determinazioni del direttore generale 19 giugno 2018, n. 68 e del 16 maggio 2019, n. 61 da applicare, rispettivamente, al bilancio di previsione assestato e al bilancio consuntivo per il 2018.

Tabella 35 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2011-2018

	Fino al 31.12.2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aziende DM	99%	80%	70%	45%	35%	20%	10%	5%
Datori di lavoro agricoli	99%	80%	70%	45%	35%	20%	10%	5%
Cdcm	99%	80%	60%	45%	35%	20%	12,50%	5%
Artigiani	99%	80%	60%	45%	35%	20%	12,50%	5%
Commercianti	99%	80%	60%	45%	35%	20%	12,50%	5%
Gestione ex Enpals	99%	80%	70%	45%	35%	20%	10%	5%
Gestione separata (parasubordinati)	99%	80%	60%	45%	35%	20%	10%	5%

Fonte: Inps; determina del direttore generale 19 giugno 2018, n. 68

Tabella 36 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2012-2018

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aziende DM	99%	75%	55%	45%	25%	15%	10%
Datori di lavoro agricoli	99%	60%	30%	20%	15%	10%	10%
Cdcm	99%	55%	30%	15%	12,5%	12,5%	12,5%
Artigiani	99%	55%	30%	15%	12,5%	12,5%	12,5%
Commercianti	99%	55%	30%	15%	12,5%	12,5%	12,5%
Gestione ex Enpals	99%	60%	30%	20%	15%	10%	10%
Gestione separata (parasubordinati)	99%	55%	30%	15%	12,5%	12,5%	12,5%

Fonte: Inps; determina del direttore generale 16 maggio 2019, n. 61

Tabella 37 - 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

¹⁵¹ 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.

La tabella 37 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 risalenti (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, che si attestano nell'ultimo biennio tra il 10 e il 25 per cento.

In merito alla esigibilità dei crediti detenuti dagli AdR a fine 2018, l'importo complessivo è di 137,7 md; di questi, 37,3 md farebbero capo a soggetti falliti, deceduti o nullatenenti (in aumento rispetto ai 34,5 md del 2017), mentre 51,3 md afferirebbero a soggetti che non hanno regolarizzato la loro posizione, nonostante azioni cautelari o esecutive, con ridimensionate prospettive di recupero (44,1 md nell'esercizio antecedente).

L'approvazione del collegato finanziario alla legge di bilancio per il 2016 - che ha soppresso, dal 1° luglio del 2017, le società del Gruppo Equitalia, nelle cui funzioni succede l'Agenzia delle entrate attraverso un proprio ente strumentale - prevede interventi per la definizione delle esposizioni debitorie, anche previdenziali, con procedure finalizzate all'abbattimento degli accessori alla sorte contributiva (interessi e sanzioni). I contribuenti che hanno richiesto l'adesione per la definizione agevolata o abbiano usufruito della "Pace fiscale" sono 734.899. Il debito lordo da pagare (comprensivo di aggio e degli interessi calcolati secondo il piano di pagamento prescelto) pari a 8,280 md.

È da rilevare, inoltre, come l'Istituto non abbia potuto cancellare i crediti c.d. "rottamati" inferiori a 2000 euro, ex art. 1, commi 527 e 528, della l. 24 dicembre 2012, n. 228, che sono, quindi, integralmente rimasti in carico agli agenti della riscossione.

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

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

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

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

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 2018 è pari a 1,406 md, mentre i versamenti effettuati ammontano a 1,160 md con un saldo contabile (residui da riscuotere) di 0,246 ml.

Con riferimento alla sola regione Lazio il saldo contabile - per il complesso delle gestioni - è pari a 95,326 ml per i quali è intervenuto il riconoscimento nei termini di legge (su un totale di 246,24 ml di crediti residui ceduti sull'intero territorio nazionale).

L'ammontare dei crediti "non riconosciuti" affidati agli agenti della riscossione è pari a 54,5 ml, mentre per 3,557 ml è in corso il recupero tramite l'avvocatura dell'Istituto e ulteriori 90 ml afferiscono ad una società il cui capitale è riferibile alla Provincia Italiana della Congregazione dei Figli dell'Immacolata Concezione.

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

Questa attività ha avuto un maggiore impulso con riferimento alle posizioni debitorie degli enti morali che operano nella regione Lazio, in ragione della loro prevalenza sia sotto il profilo numerico che della entità dei contributi. Dal marzo 2009 sono stati sottoscritti dal Presidente

dell'Inps e dal direttore regionale del Lazio specifici atti di ricognizione delle posizioni debitorie, mediante i quali le Asl hanno effettuato l'accertamento definitivo e puntuale dei crediti vantati dall'Istituto in relazione alle fatture cedute dagli enti morali.

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

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

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

Nella tabella 38 sono riportati, in dettaglio, gli importi distinti per le singole gestioni previdenziali.

Tabella 38 - 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 31/12/2018			
	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	2.167.192,05	54.150.998,51
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	112.656.082,20	147.693.130,89
TOTALE GENERALE NAZIONALE CESSIONI	1.377.373.327,95	1.156.015.297,15	221.358.031,80
Totale Nazionale crediti Gestione Separata solo Lazio			
SEDE	imp. Credito	versamenti	saldo contabile
TOTALE Regione Lazio sospensione per cessione	454.065,86	436.241,74	17.824,12
TOTALE Regione Lazio Adr	39.004,00	32.453,14	6.550,86
TOTALE Regione Lazio Ufficio legale	1.010.073,35	151.412,00	858.661,55
TOTALE NAZIONALE	1.503.143,21	620.106,88	883.036,33
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 Regione 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	1.160.160.295,74	246.240.001,06

Fonte: Direzione centrale entrate e recupero crediti

Quanto alle procedure esecutive e al contenzioso instaurato per la tutela delle pretese creditorie dell'Istituto, si riporta di seguito un prospetto riassuntivo (tabella 39) della situazione verso alcuni enti morali:

Tabella 39 - Contenzioso verso enti morali

ENTI VERSO I QUALI RISULTANO ATTIVATE PROCEDURE ESECUTIVE - AGGIORNAMENTO RIFERITO ALLA SITUAZIONE NEL 2018				
ENTE MORALE	D.I.	IMPORTO CONTRIBUTI + INTERESSI + SANZIONI	NOTE	INCASSATO
OSPEDALE ISRAELITICO	D.i. n. 41822/13 Posizione Gestione Separata in carico a Roma	€ 899.982,87	NON OPPOSTI E NOTIFICATI IN FORMULA ESCUTIVA Per entrambi i D.I. è stato notificato pignoramento presso terzi rimasto senza seguito se non quello informale di una generica manifestazione della disponibilità al pagamento rimasta priva di seguito. Si provvederà a reiterare il pignoramento presso terzi. L'Ufficio legale provvederà ad avviare ricorso per giudizio di ottemperanza.	NO
	D.i. n. 528/14 Posizione in carico a Roma Monteverde	€ 357.243,00		
CASA GENERALIZIA ORDINE OSPEDALE S. GIOVANNI CALIBITA	D.i. n. 9903/13	€ 3.578.495,47	CAUSA VINTA VERSO USL RM/A SENTENZA 192/2018 DEL 12 GENNAIO 2018 A seguito dell'esito favorevole del giudizio di opposizione radicato da controparte avverso il decreto ingiuntivo chiesto e ottenuto dall'Istituto, si provvederà a chiedere l'esecutorietà di quest'ultimo.	NO
FONDAZIONE DON CARLO GNOCCHI ONLUS	D.i. n. 9312/13	€ 11.599,00	NON OPPOSTO E NOTIFICATO IN FORMULA ESCUTIVA VERSO ASL DI REGGIO CALABRIA All'Avvocatura di Roma risulta solo che vi sia un decreto ingiuntivo sulla procedura di recupero crediti dell'Avvocatura di Reggio Calabria.	NO

Fonte: Direzione centrale Entrate

6.7 L'Inps è l'unico soggetto in grado di certificare 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 contribuzione¹⁵².

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 incongruenze¹⁵³.

Al fine di effettuare la verifica contributiva nei confronti delle PP.AA.¹⁵⁴ 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.

Le note di rettifica recano il debito dell'amministrazione nel caso di scostamento del contributo dichiarato in denuncia rispetto a quello dovuto sulla base delle aliquote vigenti. Inoltre, le regolarizzazioni rilasciate a fine 2018 costituiscono una evoluzione rispetto alle precedenti "sistemazioni contributive" operate al momento del pensionamento. Le regolarizzazioni calcolano il differenziale contributivo emerso - a favore dei lavoratori attivi - a seguito delle modifiche rispetto alle denunce o ai dati contenuti nelle banche dati. Gli importi a credito derivanti dalla validazione degli Eca sono accertati contabilmente.

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

¹⁵² 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".

¹⁵³ 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.

¹⁵⁴ 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.

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.

Ciò nonostante, nel comparto pubblico risulta reiteratamente procrastinata la piena applicazione delle norme in materia di prescrizione dei crediti contributivi disposta inizialmente con la circolare Inps n. 94 del maggio 2017, adottata su conforme avviso del Ministero del lavoro. Circolare, peraltro, sostituita - ancor prima di acquistare efficacia - da analogo provvedimento¹⁵⁵, in esito a successivi approfondimenti resi necessari dalla complessità interpretativa e attuativa della materia e richiesti dal medesimo Dicastero. L’art. 19 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla l. 28 marzo 2019, n. 26, ha aggiunto all’art. 3 della l. 8 agosto 1995, n. 335, il comma 10-bis che ha peraltro disposto la sospensione dei termini di prescrizione della contribuzione obbligatoria, come regolati ai commi 9 e 10 del medesimo articolo 3 della l. n. 335 del 1995, per i periodi di competenza fino al 31 dicembre 2014, con riferimento alle contribuzioni dovute dalle amministrazioni pubbliche per le gestioni previdenziali esclusive amministrare dall’Inps. Il termine di sospensione dell’applicazione dei termini di prescrizione era fissato al 31 dicembre 2021.

La contribuzione afferente ai periodi retributivi che decorrono dal 1° gennaio 2015, esclusa dall’ambito di applicazione della norma, soggiaceva agli ordinari termini prescrizionali indicati al comma 9 del medesimo articolo 3 della l. n. 335 del 1995. In particolare, considerato che il termine di prescrizione decorre dalla data in cui il diritto può essere fatto valere (art. 2935 c.c.) e il termine di decorrenza coincide con il giorno in cui l’Istituto può esigere la contribuzione, ossia con la data di scadenza del termine per effettuare il versamento (il 16 del mese successivo a quello al quale la contribuzione si riferisce), i versamenti afferenti ai periodi retributivi del 2015 dovevano essere effettuati nel rispetto dei relativi termini prescrizionali entro l’anno 2020, fatta eccezione per quelli afferenti a dicembre 2015, che potevano essere effettuati secondo gli ordinari termini di prescrizione, entro il 18 gennaio 2021. Da ultimo, l’art. 11, comma 5, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162¹⁵⁶, ha modificato il comma 10-*bis* dell’art. 3 della

¹⁵⁵ Circolare 15 novembre 2017, n. 169.

¹⁵⁶ Convertito con l. 28 febbraio 2020, n. 8.

l. n. 335 del 1995, prorogando al 31 dicembre 2022 il differimento dei termini di prescrizione della contribuzione, 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 Cpi¹⁵⁷.

Al riguardo, si evidenzia che per i periodi retributivi dal 2016, esclusi dall'ambito di applicazione del comma 10-*bis* del citato articolo 3 della l. n. 335 del 1995, come modificato dall'articolo 11, comma 5, del d.l. n. 162 del 2019, la prescrizione matura secondo i previsti termini quinquennali.

Con la circolare Inps 6 settembre 2019, n. 122 erano state fornite specifiche indicazioni in materia di prescrizione quale conseguenza della norma primaria¹⁵⁸. Nelle more dell'attuazione uniforme del regime prescrizionale, con la circolare n. 117 dell'11 dicembre 2018, era stato differito al 1° gennaio 2020 il termine di decorrenza, secondo le indicazioni fornite con la circolare n. 169 del 15 novembre 2017. Con tali provvedimenti è stato posto a carico dei datori di lavoro iscritti alle casse pensionistiche della Gestione pubblica l'onere del trattamento di quiescenza spettante per i periodi di servizio utili ai fini della prestazione non assistiti dal corrispondente versamento di contribuzione, da calcolarsi sulla base dei criteri di computo della rendita vitalizia di cui all'articolo 13 della l. 12 agosto 1962, n. 1338. Per i dipendenti iscritti alla Cpi, secondo le indicazioni della citata circolare n. 169 del 2017, l'utilità dei periodi prescritti e non coperti da contribuzione è subordinata al pagamento dell'onere della rendita vitalizia.

In tal senso, da un uniforme criterio interpretativo per tutte le gestioni amministrate - private e pubbliche - dei termini di prescrizione di cui agli articoli 9 e 10 della l. 8 agosto 1995, n. 335 (e della relativa decorrenza¹⁵⁹) e dalla conseguente impossibilità per l'Istituto di riscuotere i contributi non versati dal datore di lavoro entro i termini di legge (quindi prescritti), venivano inizialmente fatti conseguire, sulla base di una prima interpretazione della normativa vigente (art. 31, l. n. 610 del 1952), effetti non univoci per tutte le gestioni pubbliche, ad alcune soltanto

¹⁵⁷ Circolare Inps 13 febbraio 2020, n. 25.

¹⁵⁸ L'art. 19 del d.l. 25 gennaio 2019, n. 4 con il quale è stato aggiunto il comma 10 *bis* all'art. 3 della l. 8 agosto 1995, n. 335, che dispone la sospensione dei termini prescrizionali fino al 31 dicembre 2021.

¹⁵⁹ Con una uniforme individuazione del termine iniziale, fissato per i crediti previdenziali - *ex* art. 2935 cc - dalla data di scadenza del termine per effettuare il versamento (il giorno sedici del mese successivo a quello al quale la prescrizione si riferisce), anziché dalla data di accertamento del diritto a pensione, secondo la prassi seguita dall'*ex* Inpdap.

delle quali (dipendenti enti locali; ufficiali giudiziari e sanitari), in applicazione di una normativa più favorevole, sarebbe stato garantito il diritto al riconoscimento di un trattamento di quiescenza, pur in assenza di un versamento contributivo nei termini di legge, con la costituzione obbligatoria di una rendita vitalizia. Per contro, gli iscritti alla Cassa pensioni dipendenti dello Stato e a quella degli insegnanti di asili nido e scuole elementari parificate, avrebbero goduto di un regime assai meno favorevole in quanto i periodi che risultassero prescritti sarebbero potuti essere utilizzati, solo facoltativamente, dal datore di lavoro o dal lavoratore per la costituzione di una rendita vitalizia, fermo restando il diritto di quest'ultimo di sostituirsi al datore di lavoro e di chiedere il risarcimento del danno (ex art. 13, l. 12 agosto 1962, n. 1338).

Considerata la delicatezza della materia e l'ampia portata dei lavoratori coinvolti resta, comunque, auspicabile un intervento normativo che, in ragione anche di quanto previsto dalle disposizioni del testo unico n. 1092 del 1973 in materia di imprescrittibilità del diritto a pensione (art. 5), e di computo, allo stesso fine, di tutti i servizi prestati in qualità di dipendente statale (art. 8) e, dunque, della specificità del comparto pubblico rispetto a quello privato (profili sottolineati dallo stesso Ministero del lavoro nel parere da ultimo espresso e ripresi nella nuova circolare Inps), porti chiarezza nella materia con riguardo in particolare ai rapporti tra ente previdenziale e pubblica amministrazione nella disciplina dei flussi contributivi e delle stesse regole afferenti al regime della prescrizione. Depone in tal senso la stessa ravvisata opportunità, recepita dall'Istituto, di posticipare la decorrenza degli effetti della circolare adottata prima dell'intervento normativo disposto con il d.l. n. 4 del 2019, così da non risultare chiaro il regime da applicare *medio tempore* a fronte di un precetto normativo in tema di prescrizione dei crediti contributivi (ai sensi delle citate disposizioni della l. n. 335 del 1995) di cui è assunta l'applicabilità dalla stessa amministrazione e i cui termini di decorrenza non possono essere che quelli fissati dalla legge medesima.

Nonostante l'intervenuta ed auspicata disciplina di rango primario la questione non appare superata poiché permangono serie perplessità circa il valore derogatorio della circolare rispetto al disposto dell'art. 2, comma 9, della l. n. 335 del 1995. La stessa lettera dell'art. 19 del d.l. n. 4 del 2019 non risolve l'eccezione formulata nei precedenti referti sulla valenza interruttiva della circolare n. 169 del 2017. In questa sede occorre evidenziare come, in

manca di specifici atti interruttivi, il decorso dell'anno 2018 abbia cagionato la prescrizione di ulteriori partite creditorie.

Fermo restando quanto appena osservato, l'Istituto ha reso alcuni chiarimenti al riguardo, specificando come il 31 dicembre 2018 non debba essere considerata come la data ultima entro cui l'iscritto/dipendente pubblico può chiedere la variazione della propria posizione assicurativa, ma come il termine che consente al datore di lavoro pubblico di continuare ad applicare la precedente prassi consolidata nella Gestione dell'ex Inpdap che individuava la data di accertamento del diritto alla contribuzione di previdenza e assistenza come giorno dal quale inizia a decorrere il termine di prescrizione.

Pertanto, i lavoratori pubblici potranno, anche successivamente al 31 dicembre 2018, presentare richiesta di variazione della posizione assicurativa, così come i datori di lavoro pubblici continuare ad aggiornare le posizioni assicurative dei dipendenti, mentre per i flussi trasmessi dal 1° gennaio 2019 questi ultimi dovranno sostenere un onere calcolato secondo le indicazioni della circolare n. 169 del 2017 (ossia con obbligo a sostenere l'onere del trattamento di quiescenza riferito a periodi di servizio per cui è intervenuta la prescrizione, utilizzando come base di calcolo il criterio della rendita vitalizia).

Si evidenzia, infine, che alla data del 31 dicembre 2018 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 creditorie per 459,518 ml, in aumento rispetto ai 366,713 ml dell'esercizio precedente.

Per quanto attiene all'attività di accertamento della riscossione dei crediti per contribuzioni minori dovute alle gestioni ex Enpals, nel precedente referto, si era fatto riferimento alle disposizioni della circolare 3 agosto 2017, n. 124 che - oltre a ribadire gli obblighi contributivi connessi all'assicurazione di malattia a carico del datore di lavoro - stabilisce che la contribuzione per tale causale sia dovuta a favore di tutti i lavoratori dello spettacolo iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo (ex Enpals), prescindendo dalla natura e dalla qualifica del relativo rapporto di lavoro, nonché dal settore produttivo in cui opera l'impresa che impiega il lavoratore. Nella circolare citata si puntualizza, inoltre, che, per effetto del c. 1-bis dell'art. 20, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, a far data dal 1° maggio 2011, gli obblighi

assicurativi sono sempre vigenti, prescindendo dalla eventuale circostanza che il datore di lavoro/committente sia tenuto, per effetto di norma di legge o di contratto, a corrispondere al lavoratore, in caso di evento morboso, una prestazione di valore pari o superiore all'indennità economica di malattia a carico dell'Istituto, individuando altresì le categorie escluse dall'assicurazione di malattia.

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

Alla luce di quanto sopra l'obbligo contributivo di malattia è stato reintrodotta dal periodo di paga di settembre 2017 (mese di paga successivo a quello di pubblicazione della citata circolare).

La scelta operata dall'amministrazione con la circolare n. 124 del 2017 ha comportato che per il periodo anteriore al 2017, e nei limiti della prescrizione quinquennale, non si è proceduto al recupero della contribuzione dovuta per malattia in quanto neutralizzata con l'attribuzione dei codici di autorizzazione all'esonero (8G e 4J), pur a fronte della fruizione delle prestazioni da parte dei lavoratori.

Pure richiesti¹⁶⁰ i motivi sottostanti alla variazione del regime contributivo per la malattia, in mancanza di specifiche modifiche normative, e sulla decorrenza degli effetti derivanti dalla eliminazione dei codici di autorizzazione (8G e 4J), non è stata fornita alcuna motivazione, limitando la questione alla sola attuazione del piano operativo della circolare n. 124 del 2017. L'Amministrazione quanto alla irretroattività della modifica dell'inquadramento, ha, altresì, precisato di avere ritenuto di tutelare il principio generale del legittimo affidamento sull'operato della P.A. da parte delle aziende senza, tuttavia, tenere conto che iniziative da cui

¹⁶⁰ Nota istruttoria 31 ottobre 2019, n. 660, punto, 12 *...omissis..* "si prega di specificare le ragioni della sospensione e del ripristino della riscossione contributiva nei confronti dei soggetti iscritti, ai fini previdenziali, al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo e al Fondo pensioni sportivi professionisti (gestioni *ex Enpals*), nonché la quantificazione degli importi accertati e riscossi, come da circolare 3 agosto 2017, n. 124, già oggetto di richiesta e parziale quantificazione ai fini del referto per l'esercizio precedente".

derivano minori entrate non contemplate da precise disposizioni di legge non incontrano un limite insuperabile nel principio di affidamento e non escludono, pertanto, la responsabilità dei soggetti preposti all'amministrazione per il pregiudizio economico che ricade sul bilancio¹⁶¹.

L'amministrazione ai fini della quantificazione degli importi accertati per i soggetti iscritti al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo ha provveduto ad effettuare un'estrazione riguardante le note di rettifica attive emesse nei confronti dei datori di lavoro interessati, i cui importi potrebbero essere ricondotti all'omesso versamento della contribuzione in parola. Se il totale degli importi delle note di rettifica pagate o accertate con iscrizione a credito ammonta a 7,134 ml, tale importo non necessariamente corrisponde alla contribuzione di malattia, potendo riguardare anche altre causali di adempimento contributivo. L'esatto importo non è stato comunicato dall'Istituto¹⁶².

A quanto sopra si aggiunge che l'aver stabilito la irrecuperabilità (in via retroattiva) delle aziende già esonerate dal pagamento dell'indennità di malattia, rischia di determinare una disparità di trattamento con le aziende del medesimo settore già destinatarie di "note di rettifica" e il cui debito, prima sospeso, risulta essere stato accertato dall'amministrazione.

Dall'esercizio in esame decorrono gli effetti, di cui alla circolare Inps 29 dicembre 2017, n. 93, sull'estensione delle prestazioni spettanti ai lavoratori dipendenti del settore dell'edilizia, a seguito della modifica dell'inquadramento delle Casse edili, delle scuole di formazione professionale edili e dei comitati paritetici territoriali per la sicurezza in edilizia, per i quali è stata ripristinata la classificazione fra le attività ausiliarie dell'edilizia. In precedenza, tali organismi erano inquadrati nel settore terziario, tenuto conto che l'attività esercitata non poteva essere più considerata ausiliaria in senso tecnico delle imprese edili.

Il diverso indirizzo ora assunto dall'amministrazione - basato, tra l'altro, sulla diversa rilevanza dell'applicazione, al proprio personale, del contratto collettivo di lavoro dell'edilizia

¹⁶¹ Nota della Direzione centrale entrate e recupero crediti 13 dicembre 2019, n. 157729 - Pag. 6 - "si rappresenta che l'Istituto ha dato seguito sul piano operativo all'attuazione delle disposizioni di cui alla circolare n. 124 del 2017, effettuando, a livello centrale e in modalità automatizzata, le necessarie operazioni di adeguamento anagrafico aziendale mediante l'eliminazione dei codici di autorizzazione 8G e 4J sulle eventuali matricole aziendali che ne fossero in possesso. In tali casi la predetta revoca ha prodotto effetti - nel rispetto del principio della non retroattività di cui all'art. 3, comma 8, della l. n. 335 del 1995 e della tutela del legittimo affidamento delle aziende che, stante il possesso del citato c.a. 8G, hanno conformato il proprio comportamento ritenendo insussistente l'obbligo contributivo della malattia - a decorrere dal primo di paga di settembre 2017 (mese di paga successivo a quello di pubblicazione delle circolari)".

¹⁶² Nota della Direzione centrale entrate e recupero crediti 3 agosto 2018, n. 98501 - Pag. 3 - "si fa riserva di fornire tale dato non appena disponibile".

Nota della Direzione centrale entrate e recupero crediti 13 dicembre 2019, n. 157729 - Pag. 7 - "si fa riserva di fornire tale dato non appena disponibile".

- si fonderebbe sulla asserita sussistenza di requisiti atti a ritenere che l'inquadramento previdenziale maggiormente adeguato da attribuire alle casse edili, alle scuole di formazione professionale per l'edilizia ed ai comitati paritetici territoriali per la sicurezza in edilizia, sia da rinvenire nelle attività ausiliarie dell'edilizia. Benché la nuova variazione non operi con efficacia retroattiva, la questione risulta di particolare rilievo in quanto per i soggetti interessati viene estesa l'applicazione della normativa in materia di ammortizzatori sociali, oltre a quella specificatamente prevista per il settore edile, con incremento degli oneri a carico dell'Istituto.

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 2018 a 318,373 md, di cui 279,744 md riferiti a prestazioni pensionistiche (incluse quelle di invalidità civile) e 38,629 md a prestazioni temporanee ed altri interventi a sostegno del reddito, come riepilogato nelle tabelle nn. 40 e 41.

Tabella 40 - Spesa per prestazioni istituzionali

(dati in milioni)

Spesa per prestazioni pensionistiche	279.744
Prestazioni pensionistiche a carico delle gestioni previdenziali	256.064
<i>Lavoratori dipendenti iscritti alle gestioni private</i>	151.189
<i>Lavoratori dipendenti iscritti alle gestioni pubbliche</i>	70.823
<i>Lavoratori autonomi</i>	32.897
<i>Lavoratori iscritti alla gestione separata</i>	1.155
Prestazioni pensionistiche interamente a carico dello Stato	23.680
<i>Invalidi civili (incluse indennità di accompagnamento)</i>	18.288
<i>Assegni sociali</i>	5.019
<i>Pensioni sociali</i>	373
Spesa per prestazioni temporanee e altre prestazioni	38.629
Trattamenti di famiglia e congedi parentali	6.913
Trattamenti di disoccupazione	11.482
Trattamenti di integrazione salariale	913
Trattamenti di mobilità	320
Trattamenti di malattia e maternità	6.271
Trattamenti di TFR/TFS	10.230
Prestazioni creditizie e sociali	364
Assegni erogati dai fondi di solidarietà	1.106
Altro	1.030
Totale spesa per prestazioni istituzionali	318.373

Fonte: Inps - rendiconto generale anno 2018 - Nota integrativa

Tabella 41 - Spesa per prestazioni istituzionali - confronto 2017/2018

	2017	2018	Var. %
Spesa per prestazioni pensionistiche	274.429	279.744	+1,9
Spesa per prestazioni temporanee e altre prestazioni	37.720	38.629	+2,4
Totale spesa per prestazioni istituzionali	312.149	318.373	+2

L'incremento rispetto al precedente esercizio ammonta a 6,224 md su cui ha inciso l'aumento della spesa per prestazioni temporanee pari a 909 ml (+2,4 per cento rispetto al 2017) e,

proseguendo il *trend* dell'anno precedente, l'aumento della spesa per prestazioni pensionistiche nella misura di 5,315 md (pari a +1,9 per cento).

In riferimento alla spesa pensionistica va rilevato che oltre il 18 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 50,6 md di euro (importo sostanzialmente stabile rispetto al 2017), di cui circa 29 md rappresentano l'onere che nel 2018 lo Stato ha assunto a proprio carico per il finanziamento di quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata¹⁶³.

Ad essi si aggiungono gli oneri a totale copertura delle prestazioni erogate agli invalidi civili (18,288 md di euro), di cui l'indennità di accompagnamento rappresenta oltre il 79 per cento (pari a 14,483 md di euro, +2,3 per cento rispetto al 2017).

Prosegue nel 2018 la diminuzione degli interessi passivi sulle prestazioni arretrate, che ammontano a 11,8 ml (14,8 ml nel 2017).

7.2 Le pensioni (incluse le prestazioni assistenziali), al 31 dicembre 2018 sono pari a poco meno di 20,5 milioni (-0,3 per cento rispetto al 2017). Di queste, quelle previdenziali - che rappresentano oltre l'81 per cento dei trattamenti complessivamente erogati - assommano a 16,7 milioni con un leggero decremento rispetto all'anno precedente (-0,3 per cento). 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 decremento, ascrivibile ad una dinamica inversa che caratterizza le gestioni in questione. Se da una parte si assiste ad una marcata diminuzione delle prestazioni erogate dalla Gestione interventi dello Stato (-7,3 per cento), dall'altra le provvidenze erogate agli invalidi civili fanno registrare un aumento del 3 per cento (più che doppio rispetto a quello fatto registrare nel 2017). (Tabella 42).

¹⁶³ L. 9 marzo 1989, n. 88, art.37, comma 3, lett. c); l. 12 giugno 1984, n. 222 e quota parte delle pensioni erogate dalla gestione ex Inpdap.

Tabella 42 - Pensioni vigenti

Gestione	Numero		Var. % 2018/2017
	2017	2018	
Gestioni previdenziali	16.720.952	16.667.721	-0,3
Fondo pensioni lavoratori dipendenti	8.648.094	8.501.454	-1,7
Lavoratori autonomi	4.263.275	4.287.471	+0,6
Parasubordinati	419.431	449.037	+7,1
Dipendenti pubblici	2.875.423	2.917.119	+1,5
Altri fondi**	509.222	508.777	-0,1
Assicurazioni facoltative***	4.181	3.863	-7,6
Gestioni interventi dello Stato****	1.141.301	1.057.765	-7,3
Gestione invalidi civili*****	2.663.238	2.744.018	+3
Totale generale	20.525.491	20.469.504	-0,3

* Include le contabilità separate;

** Include tra gli altri: FFSS, Clero, ex Ipost, ex Enpals, ex Sportass;

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

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

***** Comprende anche i talassemici il cui onere è a carico della Gias.

Fonte: Inps - rendiconto generale anno 2017 - 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 824.747, con un decremento del 5,7 per cento rispetto al 2017. Ad esse si aggiungono le oltre 2,7 milioni di prestazioni erogate agli invalidi civili che, da sole, costituiscono oltre il 72 per cento di tutte le prestazioni assistenziali.

La tabella 43 espone l'andamento del numero delle pensioni vigenti dal 2012 (anno dell'incorporazione di Inpdap ed Enpals).

Tabella 43 - Pensioni vigenti anni 2012-2018

Gestioni	31.12.2012	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018
Previdenziali	17.270.470	17.135.978	17.046.986	16.950.598	16.817.546	16.720.952	16.667.721
Interventi dello Stato	1.336.952	1.285.808	1.257.657	1.226.108	1.196.741	1.141.301	1.057.765
Invalidi civili	2.581.593	2.446.385	2.481.945	2.561.697	2.629.790	2.663.238	2.744.018
Totale	21.189.015	20.868.171	20.786.588	20.738.403	20.644.077	20.525.491	20.469.504

Con riferimento alle gestioni previdenziali, il numero delle pensioni erogate, nel periodo considerato, è in costante diminuzione (complessivamente del 3,5 per cento tra il 2012 e il 2018). All'interno di tale aggregato è da sottolineare, tuttavia, un andamento differenziato dei due principali comparti, vale a dire quello del lavoro dipendente privato e quello del lavoro pubblico. Mentre nel primo si riscontra una dinamica di costante diminuzione del numero di pensioni erogate, nel secondo, viceversa, si registra una dinamica in aumento fino al 2016, una

flessione, se pur lieve, riferita al 2017 (-0,8 per cento) e un nuovo aumento nel 2018 (+1,5 per cento).

Per quanto attiene la gestione interventi dello Stato, nel periodo la diminuzione dei trattamenti erogati è pari al 14,6 per cento. Tale diminuzione è da considerare fisiologica in quanto dovuta in gran parte a trattamenti a favore di categorie di beneficiari che vanno ad esaurirsi (pensioni sociali, pensioni Cd/Cm ante 1989 e pensioni alle ostetriche - *ex* Enpao). Peraltro, anche gli assegni sociali mostrano un andamento in diminuzione.

La gestione degli invalidi civili, dal canto suo, dopo un decremento del 5,2 per cento dei trattamenti tra il 2012 e il 2013, inverte il *trend* e mostra una costante crescita delle prestazioni in parola (+12,2 per cento dal 2013 al 2018).

7.2.1 Nel corso del 2018 sono state liquidate 705.825 nuove prestazioni previdenziali e 24.125 prestazioni assistenziali, con un incremento del 2,2 per cento per le prime e una drastica riduzione delle seconde (-51,1 per cento). Ad esse si aggiungono 465.893 nuove prestazioni erogate agli invalidi civili (+2,8 per cento) come riassunto in tabella 44.

Tabella 44 - Pensioni liquidate

Gestione	Numero		Var. % 2018/2017
	2017	2018	
Gestioni previdenziali	690.881	705.825	+2,2
Gestioni interventi dello Stato*	49.355	24.125	-51,1
Gestione invalidi civili	452.998	465.893	+2,8
Totale generale	1.193.234	1.195.843	+0,2

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

Fonte: Inps - rendiconto generale anno 2017 - Relazione del Presidente

Sulla dinamica delle pensioni previdenziali - e in parte anche sulla liquidazione delle pensioni/assegni sociali - nel triennio 2014-2016 ha inciso l'entrata in vigore della l. n. 214 del 2011, che ha innalzato sia il requisito contributivo per l'accesso alla pensione di anzianità/anticipata, sia quello anagrafico per la pensione di vecchiaia, prevedendo, altresì, la periodica elevazione automatica di quest'ultimo, in adeguamento all'aumento dell'aspettativa di vita. Pertanto, dal 2014 ad oggi, si è assistito ad un andamento altalenante del numero di pensioni liquidate, con tendenza in decremento in corrispondenza degli anni in cui si sono verificati i previsti innalzamenti dei requisiti ed in aumento negli anni immediatamente

successivi, a seguito della maturazione del diritto da parte di coloro che, in virtù dei citati innalzamenti, non risultavano esserne in possesso.

L'incremento fatto registrare nel 2017 riporta i volumi complessivi ad un livello superiore al 2015 e anche il 2018 ha mantenuto un *trend* in crescita.

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 sono di carattere più squisitamente emergenziale, rappresentati dagli otto provvedimenti di salvaguardia¹⁶⁴, l'ultimo dei quali introdotto dalla legge di bilancio per il 2017. Il d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, convertito in l. n. 172 del 2017, a seguito dell'attività di monitoraggio e verifica delle misure di salvaguardia, ha successivamente modificato la citata legge di bilancio e rideterminato il numero complessivo di soggetti salvaguardati a 153.389 unità.

Dagli ultimi dati ufficiali forniti dall'Istituto per quanto attiene l'ottava salvaguardia, le domande accolte, al mese di settembre 2018, risultano essere 14.280 per un numero di pensioni liquidate pari a 10.891.

Altri interventi, 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 ad alcune categorie tutelate di lavoratori "precoci" ed agli addetti alle lavorazioni particolarmente faticose e pesanti.

Con riferimento all'Ape sociale il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, in tema di "Disposizioni urgenti in materia di Reddito di Cittadinanza e di pensioni", aveva posticipato il periodo di sperimentazione fino al 31 dicembre 2019, periodo ulteriormente posticipato al 31 dicembre 2020 dall'articolo 1, comma 473, della l. 27 dicembre 2019, n. 160.

È stata pertanto disposta la riapertura delle domande di riconoscimento delle condizioni per l'accesso all'Ape sociale.

La tabella 45 fornisce i dati riepilogativi delle domande di certificazione di Ape sociale pervenute nel 2017 e 2018.

¹⁶⁴ l. 22 dicembre 2011, n. 214, art.24, commi 14 e 15; l. 7 agosto 2012, n. 135, art.22, c. 1; l. 24 dicembre 2012, n. 228 (l. di stabilità 2013), art.1, cc. 231 e ss.; l. 28 ottobre 2013, n. 124, art. 11 e 11 *bis*; l. 27 dicembre 2013 (l. di stabilità 2014), art.1, c. 194 e ss.; l. 10 ottobre 2014, n. 147, art.2, c. 1; l. 28 dicembre 2015, n. 208 (l. di stabilità 2016) art.1, c. 263 e 270; l. 11 dicembre 2016 n. 232, art. 1, c. 212 e ss..

Tabella 45 - 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

Fonte: Inps - Direzione Centrale Pensioni

Tra il 2017 e il 2018 si è avuto un lieve incremento di richieste di certificazione (+0,8 per cento), più consistente l'aumento delle accolte (+22 per cento), che rappresentano poco meno del 50 per cento delle richieste presentate.

Per quanto riguarda la categoria di richiedenti, tanto per il 2017 che per il 2018 la gran parte delle richieste è stata presentata da lavoratori disoccupati (il 68 per cento nel 2017 e il 62,2 per cento nel 2018); diversamente, nei primi mesi del 2019, le domande provengono da lavoratori dipendenti che svolgono una o più mansioni difficoltose (67,8 per cento).

A seguito delle certificazioni ottenute, sono state presentate 49.046 domande di prestazione che hanno prodotto 22.305 liquidazioni.

Di seguito si illustrano gli analoghi dati riferiti ai lavoratori c.d. precoci, ovvero coloro che beneficiano della riduzione del requisito contributivo di accesso alla pensione anticipata di cui all'art. 1, commi 199-205, della l. 11 dicembre 2016, n. 232.

Tabella 46 - Lavoratori precoci

Anno	Pervenute	Accolte	Respinte	in ulteriore istruttoria
Anno 2017	34.293	11.624	22.594	75
Anno 2018	40.179	17.851	22.004	324

Fonte: Inps - Direzione centrale Pensioni

Le richieste di certificazione pervenute nel 2018 fanno registrare un aumento del 17,1 per cento rispetto al 2017; le accolte, a loro volta, incrementano del 53,6 per cento e rappresentano oltre il 44 per cento di tutte le richieste presentate. Le domande di prestazione nel 2018 sono state 30.369 di cui accolte 19.506.

La categoria dei richiedenti maggiormente rappresentata riguarda coloro che svolgono una o più mansioni difficoltose (circa il 45 per cento).

L'attività di monitoraggio svolta dall'Istituto, sin dall'attivazione della misura, ha consentito di verificare la capienza degli stanziamenti relativamente agli oneri derivanti dalle certificazioni presentate, come riassunto in tabella.

Tabella 47 - Onere totale effettivo e stimato delle istanze presentate

Anno	Ape sociale		Lavoratori precoci	
	Onere totale*	Stanziamenti **	Onere totale*	Stanziamenti**
Anno 2017	€ 130.505.517	€ 300.000.000	€ 81.322.380	€ 360.000.000
Anno 2018	€ 432.705.406	€ 630.000.000	€ 370.385.863	€ 564.400.000
Anno 2019	€ 643.343.559	€ 682.700.000	€ 570.498.366	€ 662.700.000
Anno 2020	€ 589.714.322	€ 662.500.000	€ 422.035.922	€ 648.700.000
Anno 2021	€ 412.003.918	€ 466.200.000	€ 128.495.603	€ 642.200.000
Anno 2022	€ 182.468.298	€ 205.300.000	€ 4.855.897	€ 644.400.000
Anno 2023	€ 54.957.891	€ 57.500.000		€ 687.600.000
Anno 2024	€ 1.813.724	€ 2.000.000		€ 705.700.000
Anno 2025				€ 752.100.000
Anno 2026				€ 791.300.000
Anno 2027				€ 802.900.000
Anno 2028				€ 807.100.000

* Onere effettivo e stimato.

** Stanziamenti aggiornati ai sensi del d.l. n. 4 del 2019 convertito in l. n. 26 del 2019.

Fonte: Inps - Direzione centrale Pensioni

Con riferimento all'ulteriore misura introdotta per consentire flessibilità in uscita, ovvero l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (Ape volontario)¹⁶⁵ - istituita sempre dalla legge di bilancio 2017 e disciplinata dal Dpcm 4 settembre 2017, n. 150 - ne va sottolineato il carattere sperimentale per il periodo 1° maggio 2017 - 31 dicembre 2019 (in virtù della proroga disposta dalla legge di bilancio 2018).

La disciplina ha delineato un procedimento amministrativo piuttosto complesso che vede coinvolto l'Inps, gli istituti bancari, le imprese assicuratrici e il Ministero dell'economia e delle finanze, titolare del Fondo di garanzia.

In particolare, l'Inps si occupa di verificare il possesso dei requisiti e di certificare il diritto all'Ape, comunicando ai richiedenti l'importo minimo e massimo del prestito ottenibile.

Per il tramite dell'Inps i soggetti in possesso dei requisiti possono presentare domanda all'istituto finanziatore che, a sua volta, ne comunicherà l'accettazione o il rigetto.

¹⁶⁵ 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.

L'Istituto, a seguito della liquidazione del trattamento pensionistico, provvede ad effettuare le trattenute ai fini del recupero del finanziamento sulla base del piano di ammortamento comunicato dall'istituto finanziatore. Si occupa, inoltre, della gestione del Fondo di garanzia sulla base di una convenzione siglata con il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Con riguardo alle richieste di certificazione per l'accesso all'Ape volontario risultano presentate, nel 2018, 28.916 domande, di cui accolte 17.494, di queste, 6.453 (pari al 36,9 per cento) hanno dato luogo ad un finanziamento.

7.3 Con il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4 del 2019 convertito, con modificazioni nella l. 28 marzo 2019, n. 26, il legislatore ha impresso un significativo mutamento alle politiche previdenziali successive all'approvazione della legge Fornero.

In particolare, sono state adottate o prorogate una serie di misure volte ad introdurre maggiore flessibilità, allentando i requisiti per l'uscita anticipata. In primis, la nuova disciplina del pensionamento anticipato, cosiddetta "quota 100", per coloro che abbiano un'età anagrafica di almeno 62 anni e un'anzianità contributiva minima di 38 anni. Inoltre, è stato bloccato, fino al 2026, l'aumento dell'anzianità contributiva per l'accesso al pensionamento anticipato, indipendentemente dall'età anagrafica, che sarebbe scattato per la crescita dell'aspettativa di vita¹⁶⁶. Analogo provvedimento ha riguardato i lavoratori precoci, anche in questo caso è previsto il blocco degli incrementi del requisito contributivo. Infine, si segnala la proroga di "opzione donna"¹⁶⁷, oltre a quella dell'Ape sociale illustrata nel precedente paragrafo.

Tra le misure sopra elencate quella che senza dubbio ha avuto maggiore impatto sull'attività dell'Inps, cui è stato attribuito anche il monitoraggio sull'attuazione, è "quota 100". Una sorta di nuova salvaguardia per quei lavoratori con età compresa tra 62 anni (età minima richiesta per accedere alla misura) e 67 anni (età minima richiesta per il pensionamento di vecchiaia secondo la disciplina attualmente vigente) e con anzianità contributiva maggiore o uguale a 38 anni ma minore di 42 anni e 10 mesi (necessari per accedere alla pensione anticipata). Anzianità

¹⁶⁶ 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.

¹⁶⁷ Il diritto al trattamento pensionistico anticipato è riconosciuto, secondo le regole di calcolo del sistema contributivo, nei confronti delle lavoratrici che entro il 31 dicembre 2018 hanno maturato un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni e un'età pari o superiore a 58 anni per le lavoratrici dipendenti e a 59 anni per le lavoratrici autonome. Il predetto requisito di età anagrafica non è adeguato agli incrementi alla speranza di vita.

contributiva che, come espressamente previsto dalla norma¹⁶⁸, è possibile raggiungere cumulando tutti e per intero i contributi versati o accreditati presso due o più forme di assicurazioni obbligatorie gestite dall'Inps. Tale possibilità rappresenta un elemento di "favore" che caratterizza la prestazione in questione, rispetto alle altre forme di pensionamento anticipato ("opzione donna", salvaguardia esodati e lavori usuranti) che pur prevedono, analogamente a "quota 100", requisiti contributi più favorevoli rispetto a quelli previsti per le pensioni anticipate di cui all'articolo 24, comma 10, del d.l. n. 201 del 2011, convertito con modificazioni, in l. n. 214 del 2011 (ovvero 42 anni e 10 mesi per gli uomini; 41 anni e 10 mesi per le donne). Quest'ultima tipologia di pensionamento anticipato - fatta eccezione per i lavoratori precoci¹⁶⁹ - era l'unica, fino ad ora, ammessa al cumulo contributivo¹⁷⁰.

Il provvedimento in questione si aggiunge a tutta una serie di misure che, come abbiamo visto, già dall'approvazione della stessa riforma Fornero, hanno consentito ad una platea piuttosto ampia di soggetti il pensionamento usufruendo di deroghe alle regole generali vigenti.

Va sottolineato che il provvedimento istitutivo di "Quota 100" contiene una serie di disincentivi e penalizzazioni - che differenziano il trattamento di chi andrà in pensione con le nuove misure rispetto a chi andrà in pensione sulla base delle norme previgenti - introdotte nel tentativo di limitare la platea di beneficiari. Tali sono: il divieto di cumulo del reddito pensionistico con l'attività lavorativa; l'introduzione di finestre di uscita; il posticipo, nel caso di lavoratori del settore pubblico, della liquidazione del Tfr/Tfs alla data di maturazione dei requisiti previsti dalla l. n. 214 del 2011.

La decurtazione dell'assegno, derivante dall'applicazione dei criteri di calcolo sulla quota contributiva della pensione, non va di per sé considerato un disincentivo/penalizzazione nella misura in cui viene compensato dalla maggior durata del periodo di pensionamento e dal momento che, data la platea di potenziali beneficiari, la quota retributiva dei trattamenti ha una significativa incidenza. Quota retributiva su cui non è stata prevista nessuna correzione attuariale per tener conto della maggior durata della prestazione.

¹⁶⁸ Articolo 14, comma 2 del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in l. 28 marzo 2019, n. 26.

¹⁶⁹ L'art. 1, comma 199 della l. 11 dicembre 2016, n. 232 ha ridotto a 41 anni il requisito contributivo richiesto per il pensionamento anticipato dei lavoratori precoci.

¹⁷⁰ 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). Precedente il cumulo contributivo era ammesso esclusivamente ai fini del conseguimento della pensione di vecchia e dei trattamenti pensionistici per inabilità.

La tabella 48 espone il numero di domande pervenute all'Istituto e i relativi esiti, aggiornate ad agosto 2019, suddivise per Gestione.

Tabella 48 - Domande di pensionamento anticipato "Quota 100" - dettaglio gestioni

Gestioni	Pervenute	Accolte	Respinte	Giacenti con decorrenza richiesta entro il 1° settembre 2019	Giacenti con altre decorrenze
Lavoratori autonomi	34.844	26.014	4.918	2.531	1.381
Lavoratori dipendenti settore privato	82.164	54.488	10.850	10.151	6.675
Lavoratori pubblici	54.508	26.322	3.173	8.774	16.239
Totale	171.516	106.824	18.941	21.456	24.295

Fonte: Inps -Direzione centrale pensioni

La gran parte dei beneficiari appartiene alla categoria dei lavoratori dipendenti del settore privato. Dai primi dati forniti dall'Inps emerge, inoltre, che trattasi di uomini (oltre il 77 per cento) residenti per lo più al nord (44 per cento), come di seguito illustrato.

Tabella 49 - Domande di pensionamento anticipato "Quota 100" suddivise per genere ed area geografica

Aree geografiche	Domande pervenute			Domande accolte		
	Donne	Uomini	Totale pervenute	Donne	Uomini	Totale accolte
Area nord	17.873	51.448	69.321	10.477	36.314	46.791
Area centro	11.529	30.881	42.410	6.327	20.779	27.106
Area sud + isole	15.223	44.562	59.785	7.629	25.298	32.927
Totale	44.625	126.891	171.516	24.433	82.391	106.824

Fonte: Inps -Direzione centrale pensioni

L'importo medio dei trattamenti erogati è pari a 1.968 euro, più elevato rispetto a quello delle pensioni di vecchiaia erogate in via ordinaria (1.067 euro), al contrario risulta essere inferiore rispetto alle pensioni di anzianità/anticipate (2.190 euro) che, però, sono liquidate sulla base di un requisito contributivo maggiore (42 anni e 10 mesi per gli uomini ovvero 41 anni e 10 mesi per le donne).

L'attività di monitoraggio svolta dall'Inps sulle domande presentate ha consentito di quantificare gli oneri, illustrati nella tabella 50, aggiornati ad agosto 2019.

Tabella 50 - Oneri "Quota 100" monitorati al 31 agosto 2019

Anno	Gestione privata	Gestione pubblica	Totale
Anno 2019	€ 1.261.492.169	€ 252.404.850	€ 1.513.897.019
Anno 2020	€ 1.439.618.093	€ 579.959.766	€ 2.019.577.859
Anno 2021	€ 788.020.692	€ 314.394.009	€ 1.102.414.702
Anno 2022	€ 343.619.949	€ 126.982.010	€ 470.601.959
Anno 2023	€ 124.020.311	€ 30.302.333	€ 154.322.644
Anno 2024	€ 11.373.670	€ 1.724.452	€ 13.098.122

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.

I primi sei mesi del 2019, vedono infatti un notevole aumento di domande di pensione di anzianità/anticipata pervenute all'Istituto (+42,1 per cento rispetto allo stesso periodo del 2018) su cui ha inciso essenzialmente "Quota 100".

7.4 In materia di invalidità civile, numerose sono state negli ultimi anni le iniziative intraprese dall'Istituto per dare attuazione alle disposizioni normative susseguitesi nel tempo, che hanno ampliato la sfera di competenza in tale ambito.

Gli interventi più rilevanti hanno riguardato la telematizzazione dell'intero procedimento adottata a seguito dell'entrata in vigore della l. 3 agosto 2009, n. 102 che, all'art. 20, 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. Successivamente, nel tentativo di superare le difficoltà dovute ad un *iter* procedimentale frazionato tra più soggetti, tradottosi in tempi eccessivamente lunghi per l'utenza- va ricordato, in proposito, come il primo accertamento dei requisiti sanitari rimanga, infatti, di competenza delle Commissioni Asl (benché integrate da un medico Inps), mentre l'accertamento definitivo, le revisioni, le verifiche sono di competenza dell'Istituto - è intervenuta la l. 15 luglio 2011, n. 111 che all'art. 18 ha previsto la stipula di convenzioni con le regioni (anche in deroga alla normativa vigente) volte ad attribuire all'Istituto le funzioni relative al primo accertamento dei requisiti sanitari.

In applicazione di detta disposizione è stato adottato (determinazione presidenziale n. 141 del 13 settembre 2017) il nuovo schema di convenzione quadro tra Inps, regioni ed aziende sanitarie (in sostituzione dello schema previsto dalla determinazione n. 429 del 2011 risultato di difficile attuazione) che prevede, quale principale novità, la compartecipazione delle regioni agli oneri sostenuti dall'Inps per lo svolgimento degli accertamenti sanitari. Tra tali oneri rientra il costo per il convenzionamento di medici esterni e operatori sociali, senza i quali sarebbe impossibile svolgere gli accertamenti previsti.

Al riguardo va rimarcato come la necessità del convenzionamento di soggetti esterni è emersa a seguito delle riduzioni della dotazione organica, avutesi negli anni, che non hanno risparmiato l'area dei medici, nonostante le competenze attribuite all'Istituto siano andate, come detto, sempre più aumentando.

A fronte di una dotazione di 539 unità, alla data del 31 agosto 2019 risultavano essere in servizio 436 medici, con prospettiva di ulteriori cessazioni nel biennio 2019-2020. Secondo le stime fatte dall'Istituto, in virtù delle sempre maggiori competenze ad esso attribuite in campo medico-legale, per far fronte ai volumi di attività sia in ambito previdenziale che assistenziale, necessiterebbero oltre 1.800 unità.

In attesa, pertanto, che vengano attivate le sempre più necessarie procedure concorsuali per il reclutamento di nuovi medici da immettere nei ruoli, in modo da poter disporre di un'adeguata dotazione di medici strutturati, l'Istituto ha proceduto al reclutamento (det. ex d.i. 14 marzo 2019, n. 1, del 28 marzo 2019) - con le risorse finanziarie disponibili - di 1.404 medici cui conferire incarichi individuali con contratto di lavoro autonomo (contro i 1.101 convenzionati con l'Istituto a tutto il 2018) per una previsione di spesa pari a circa 59 ml, in aumento rispetto agli impegni assunti nel 2018 pari a 46,5 ml (47,9 nel 2017).

Le regioni con cui attualmente è in vigore un accordo convenzionale e che hanno trasferito in capo all'Inps la competenza a svolgere il primo accertamento sanitario ai fini del riconoscimento dello *status* di invalido civile sono: Campania, Sicilia (scaduti il 31 dicembre 2019), Veneto e Friuli Venezia Giulia (scaduta il 30 novembre 2019, in corso di rinnovo), limitatamente al territorio di alcune province, cui si aggiungono le regioni Basilicata, Calabria e Lazio in cui tutte le strutture operano in regime di convenzione.

Pure di competenza dell'Istituto è l'intera fase amministrativa relativa alla concessione dei benefici/prestazioni che scaturiscono dal riconoscimento dello *status* di invalido civile;

competenza che le regioni hanno da tempo trasferito all'Inps in virtù della firma dell'accordo quadro tra il Ministero del lavoro e la Conferenza Stato-Regioni, in attuazione del comma 4 del sopracitato art. 20 della l. n. 102 del 2009¹⁷¹.

Va infine ricordato che, nell'ambito dei nuovi e maggiori compiti assegnati all'Inps in materia, l'art. 25, c. 6 *bis*, della l. 11 agosto 2014, n. 144 ha attribuito, in via definitiva, all'Istituto (cui compete la convocazione a visita nei casi di invalidità civile in cui sia prevista la rivedibilità) la competenza in materia di revisioni ordinarie.

Nonostante gli interventi normativi succedutisi negli ultimi anni, allo scopo di rendere più celere, trasparente ed uniforme il procedimento per il riconoscimento dell'invalidità civile, le principali criticità non sembrano tuttavia risolte.

Allo stato attuale permangono due diversi *iter* procedurali: uno in cui i soggetti che intervengono nel procedimento sono ancora due (Inps e Asl), con tempi di conclusione ancora eccessivamente lunghi; il secondo che vede l'Inps unico soggetto competente - in virtù dei citati accordi convenzionali con le Regioni, sempre comunque condizionati nell'avvio e nel rinnovo - e che ha fino ad ora garantito maggiore uniformità ed efficienza, evitando duplicazioni di attività a tutto vantaggio degli utenti e dell'economicità del procedimento.

Allo scopo di omogenizzare ed oggettivare la valutazione dello stato invalidante appare, inoltre, non più procrastinabile l'adozione di un decreto ministeriale che aggiorni le tabelle con le percentuali di invalidità risalenti al febbraio del 1992.

Al riguardo si ricorda che i lavori della Commissione istituita con decreto del Ministero della salute del 26 marzo 2010¹⁷², conclusi in data 24 novembre 2011, avevano prodotto tabelle comprendenti nuove patologie (es.: malattie rare, malattie reumatiche, patologie dermatologiche, ecc.) la cui adozione sarebbe indispensabile per ridurre il ricorso al criterio analogico, altrimenti obbligato, e limitare al minimo la soggettività valutativa.

¹⁷¹ Già l'art. 80, comma 8 della l. n. 388 del 2000, aveva dato facoltà alle regioni di attribuire all'Inps, attraverso la stipula di specifici accordi, la potestà concessoria dei trattamenti economici agli invalidi civili. La nuova disposizione ha imposto alle regioni tale trasferimento e ha previsto che, tramite accordo quadro tra Ministro del lavoro e la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, fossero disciplinate le modalità attraverso le quali sarebbe avvenuto. La disciplina di carattere tecnico-procedurale dei flussi informativi necessari alla gestione del procedimento è stata, poi, rimessa ad apposite convenzioni con le singole regioni.

¹⁷² Commissione composta da due membri del Ministero della salute, quattro esperti del SSN, tre esperti designati dal Ministero dell'economia, tre dall'Inps, due dalla Società italiana di medicina legale e delle associazioni.

7.4.1 Per quanto attiene l'attività ordinaria svolta dall'Istituto nel 2018 si assiste ad un lieve incremento delle richieste di accertamento sanitario inoltrate all'Istituto (+1,5 per cento), in coerenza con il *trend* fatto registrare negli ultimi anni; complessivamente esse ammontano a 2.493.344.

A fronte dell'aumento delle domande si riscontra un corrispondente incremento dei verbali definiti (2.333.729 rispetto ai 2.210.535 del 2016).

I tempi medi del procedimento riferiti alla fase sanitaria, nelle Regioni che non operano in convenzione con l'Istituto, risultano in generale aumento rispetto al 2017 (in media 116 gg.). Su tale aumento incidono una molteplicità di fattori, che vanno dall'aumentato carico di lavoro per i medici dell'Istituto a seguito del trasferimento ad Inps delle competenze in materia di revisioni sanitarie, al progressivo accumulo di pratiche caratterizzate da particolari livelli di complessità che comportano il ricorso a visite domiciliari o specialistiche, unitamente alla riduzione del numero di medici convenzionati (894 al marzo 2018). Al contrario, miglioramenti si registrano nella gestione del subprocedimento concessorio che, grazie ai progressi ottenuti nell'organizzazione delle fasi di lavorazione dei modelli per la richiesta di prestazioni legate al riconoscimento dello stato di invalido civile, hanno fatto registrare una complessiva contrazione dei tempi di liquidazione (in media 43 gg.).

Nelle regioni in cui l'intera gestione del procedimento di riconoscimento dello status di invalido civile è stato affidato all'Inps, tramite convenzione si è registrato, rispetto al periodo precedente l'adozione dei protocolli sperimentali, una contrazione dei tempi di risposta all'utenza, oltre che l'omogeneizzazione delle modalità di accertamento e l'ottimizzazione del processo, in termini di tracciabilità e trasparenza.

Tabella 51 - Tempi medi accertamenti sanitari CIC

REGIONE	Gennaio - Dicembre 2017	Gennaio -Dicembre 2018
Calabria*	/	52
Campania (Avellino, Benevento, Caserta, Salerno)	200	174
Sicilia (Trapani, Enna, Caltanissetta, Messina)	111	113
Veneto (S. Donà di Piave, Venezia, Verona)	83	69
Lazio (Frosinone, Roma A)	67	57
Basilicata	116	138
Friuli-Venezia Giulia (Pordenone, Gorizia)	59	73

* Con la regione Calabria la convenzione è divenuta operativa a partire dal 1° dicembre 2017, non è pertanto possibile un raffronto.
Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2018

Rispetto al 2017, va rimarcato un netto miglioramento dei tempi della fase sanitaria nel Lazio, Veneto e Campania. Con riferimento a quest'ultima regione rilevante è stato il contributo fornito dal rinnovo della convenzione in essere con l'Inps, che prevede l'impiego di personale medico e di operatori sociali dipendenti delle Asl.

Inoltre, sempre in Campania ma anche nel Lazio ed in Friuli-Venezia Giulia è stato autorizzato, per il 2018, lo scorrimento delle graduatorie regionali dei medici esterni e operatori sociali per far fronte all'aumentato carico di lavoro, nella misura, complessivamente, di 208 unità di medici e 91 unità di operatori sociali. Come previsto dalla convenzione, gli oneri per lo svolgimento delle attività di accertamento sanitario, inclusi quelli per il convenzionamento di medici esterni ed operatori sociali, sono posti a carico delle regioni stesse.

7.5 Le prestazioni temporanee erogate dall'Inps a sostegno del reddito dei lavoratori ammontano nel 2018, come innanzi detto, a 38,629 md, con un incremento di 909 ml rispetto al 2017, con un *trend* di crescita in rallentamento rispetto agli anni precedenti.

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

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

Nel corso del 2018 l'attività dell'Istituto si è focalizzata sull'attuazione, a regime, delle misure introdotte dal legislatore nell'ultimo triennio¹⁷³, nel duplice ruolo assegnatogli di erogatore e verificatore delle nuove prestazioni, anche nei casi in cui queste siano di competenza dello Stato o degli enti locali.

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

¹⁷³ L. 11 dicembre 2016, n. 232 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019);

L. 15 marzo 2017, n. 33 (legge delega sulla povertà) e l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018).

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

Tra le prestazioni in questione basti ricordare il Reddito di inclusione (Rei) che dal 1° gennaio 2018 ha sostituito il Sostegno all'inclusione attiva (Sia); il premio alla nascita (c.d. "bonus mamma domani") e il "buono nido" introdotti dalla legge di bilancio 2017.

È da evidenziare come l'erogazione di tali prestazioni richiede da parte dell'Inps un elevato impegno aggiuntivo sia in termini istruttori preventivi, sia in termini di analisi e di monitoraggio degli effetti successivi. Le continue modifiche e gli aggiustamenti apportati dal legislatore alle singole misure varate comportano, inoltre, continui sforzi da parte della tecnostuttura in termini di analisi amministrativa ai fini dei conseguenti sviluppi procedurali per l'adeguamento delle piattaforme informatiche (ad esempio per la trasmissione e gestione delle domande) che spesso provocano rallentamenti dell'attività dell'Istituto.

Ulteriore novità è rappresentata dalle misure di contrasto alla povertà introdotte dal d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito in l. 28 marzo 2019, n. 26, denominate Reddito e pensione di cittadinanza.

Le nuove misure introdotte si innestano, in maniera innovativa ed estensiva, sul 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 e l'adesione a percorsi individuati dai servizi competenti.

Quanto all'attuazione, la misura ha avuto un grande impatto sull'attività dell'Inps che, oltre ad esserne erogatore, è Ente concessorio, 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).

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

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

Le tabelle 52 e 53 riassumono i dati riferiti al 2018 che, a confronto con quelli del 2017, mostrano un miglioramento, confermando la tendenza degli ultimi anni.

Tabella 52 - CIG ore autorizzate/ore utilizzate

	2017		2018		Var. %
Ore autorizzate*	CIG ordinaria	104.888.481	CIG ordinaria	95.656.895	-8,8
	CIG straordinaria	209.950.902	CIG straordinaria	116.609.623	-44,4
	CIG in deroga	30.190.326	CIG in deroga	3.742.949	-87,6
	CIG TOTALE	345.029.709	CIG TOTALE	216.009.467	-37,4
Ore utilizzate*	CIG ordinaria	42.848.912	CIG ordinaria	41.631.587	-2,8
	CIG straordinaria**	85.854.324	CIG straordinaria**	43.613.889	-49,2
	CIG TOTALE	128.703.236	CIG TOTALE	85.245.476	-33,8

*Ore autorizzate ed utilizzate fino al mese di dicembre.

**Comprende anche la Cig in deroga.

Fonte: Inps - XVIII rapporto annuale - luglio 2019

Tabella 53 - CIG tiraggio

	2017		2018	
Tiraggio	CIG ordinaria	40,8%	CIG ordinaria	43,5%
	CIG straordinaria*	35,7%	CIG straordinaria*	36,2%
	CIG Totale	37,3%	CIG Totale	39,5%

*Comprende anche la Cig in deroga.

Fonte: Inps - XVIII rapporto annuale - luglio 2019

La tendenza consolidata ad un marcato decremento delle ore di Cig autorizzate, come per il 2017 è da porre in relazione con gli effetti normativi connessi al d.lgs. n. 148 del 2015, quali le

limitazioni delle causali per il ricorso alla Cig ordinaria, l'incremento dei costi di accesso, l'incentivazione dei contratti di solidarietà.

Come per il 2017 il maggiore decremento è riferibile alla Cig in deroga (-87,6 per cento), prestazione che, però, risente dei fermi amministrativi dei finanziamenti. L'autorizzazione a ricorrere a questo strumento viene infatti rilasciata dall'Inps a fronte dei decreti concessori emessi dalle Regioni e condizionati dalle disponibilità finanziarie di quest'ultime.

Il miglioramento ha, comunque, riguardato in modo generalizzato tutti i settori produttivi con punte di -50,6 per cento per la Cigs autorizzata nell'edilizia e -93,2 per cento per la Cig in deroga autorizzata sempre nell'edilizia.

Il "tiraggio", infine, rispetto al 2017 mostra un leggero peggioramento, assestandosi al 39,5 per cento (37,3 per cento nel 2017), facendo registrare un aumento di oltre due punti percentuale. Nella tabella 54 è esposto l'onere del 2018 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 54 - 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	330	164	494	2.630
CIG straordinaria	563	466	1.029	1.256
CIG in deroga	19	13	32	13

interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias)

Fonte: Elaborazione da Rendiconto 2018 - Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt) e Gestione degli

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

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

La riduzione tanto delle ore autorizzate che di quelle utilizzate si riflette sugli oneri sostenuti nell'anno che, rispetto al 2017, si mostrano in diminuzione per tutte le tipologie di integrazione salariale (Cigo -206 ml, Cigs -420 ml, Cigd -168 ml).

In tema di Cig ordinaria va ricordato che il citato 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. Nel corso del 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.

L'istituto a decorrere dal 2018 ha, inoltre, individuato in 75 giorni i tempi di definizione delle domande di Cigo. Tempi che sono passati dai 155 giorni del 2017, intercorrenti tra la data di presentazione della domanda e l'adozione del provvedimento decisorio, agli 85 giorni del 2018. I primi mesi del 2019 hanno fatto rilevare, secondo i dati forniti dall'Istituto, un ulteriore miglioramento, assestandosi a 62 giorni.

7.5.2 Per quanto riguarda la tutela nei casi di licenziamento o di cessazione del lavoro a termine, con l'abrogazione dell'indennità di mobilità e della disoccupazione per l'edilizia a partire dal 1° gennaio 2017 - come previsto dalla l. n. 92 del 2012 - è rimasto un unico strumento. Si tratta della Nuova Assicurazione sociale per l'Impiego (Naspi), che ha sostituito le prestazioni di Aspi e mini Aspi, 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.

Anche nel 2018, così come per l'anno precedente, si assiste ad un significativo incremento dei dati di produzione.

In riferimento a queste prestazioni nella tabella 55 si riportano i dati forniti dall'amministrazione, ponendo a confronto il 2017 e il 2018.

Tabella 55 - Domande Naspi e anticipazione Naspi

Prestazione	Pervenuto			Definito		
	2017	2018	Var. %	2017	2018	Var. %
Naspi	2.095.620	2.266.014	8,1%	2.185.917	2.337.814	6,9
Anticipazione Naspi	23.440	29.680	26,6%	22.331	28.880	29,3

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2018

L'onere supportato nel 2018 per le prestazioni sopradescritte è riepilogato nella tabella seguente.

Tabella 56 - Spesa Naspi, Aspi e mini Aspi 2018

(dati in milioni)

	Spesa per prestazioni	Copertura per contribuzione figurativa	Totale onere	Contributi accertati
Naspi	9.303	5.324	14.627	5.576
Aspi	22	23	45	5.576
MiniAspi	3	2	5	-

Interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias)

Fonte: Elaborazione da Rendiconto 2018 - Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt) e Gestione degli

Le prestazioni di Naspi, rispetto al 2017, risultano in crescita del 6,5 per cento; al contrario si assiste alla diminuzione degli oneri complessivi per Aspi (-56 per cento) e mini Aspi (-57,1 per cento), prestazioni ormai residuali.

I primi due anni di operatività della nuova prestazione ne hanno messo in risalto una crescente complessità gestionale rispetto alle precedenti misure a tutela della disoccupazione, che si è ripercossa negativamente sulla tempestività nella lavorazione e liquidazione¹⁷⁴.

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 la sperimentazione, che ha preso avvio nei primi mesi del 2018, di una modalità semplificata e personalizzata di presentazione delle domande di Naspi precompilate.

Nel 2018 oltre il 60 per cento dei primi pagamenti Naspi viene effettuato entro 15 giorni; mediamente decorrono 27 giorni che scendono a 21 nel primo semestre 2019, salgono inoltre al 71 per cento i primi pagamenti effettuati entro 15 gg.

7.5.3 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 57 riepiloga i dati relativi alla spesa sostenuta nel 2018.

¹⁷⁴ La Naspi è corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane contributive presenti negli ultimi quattro anni. L'indennità è commisurata alla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni (comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive), divisa per il totale delle settimane di contribuzione (indipendentemente dalla verifica del minimale) e moltiplicata per il coefficiente numerico 4,33.

Tabella 57 - Spesa assegni familiari, indennità di maternità e di malattia

(dati in milioni)

	Spesa per prestazioni	Contributi accertati
Assegni al nucleo familiare	3.570	7.038
Trattamenti economici di maternità	1.614	1.244
Trattamenti economici di malattia*	2.236	5.146

*Include anche indennità ai donatori sangue.

Fonte: Elaborazione da Rendiconto 2018 - 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 2018, 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 1.077 ml e i benefici introdotti dalla legge di bilancio per il 2017, ovvero il buono nido per un importo pari 75 ml e il premio alla nascita (c.d. "*bonus* mamma") per un importo pari 350 ml¹⁷⁵.

Tanto le prestazioni di malattia che di maternità prevedono due diverse modalità di pagamento; nella generalità dei casi la prestazione è anticipata dal datore di lavoro che la pone poi a conguaglio con i contributi dovuti, solo in casi residuali interviene il pagamento diretto da parte dell'Inps.

Per quanto riguarda quest'ultima modalità va sottolineato che l'Istituto procede alla liquidazione del 96,5 per cento delle domande di maternità entro 30 giorni, contro circa il 90 per cento di quelle a conguaglio. Per quanto riguarda l'indennità di malattia a pagamento diretto oltre il 92 per cento viene liquidato entro 30 giorni.

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

A partire dal 1° settembre 2017, con l'entrata in vigore del c.d. "Polo unico per le visite fiscali" in attuazione degli artt. 18 e 22 del d.lgs. n. 75 del 2017, l'Inps ha la competenza esclusiva -

¹⁷⁵ L. 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio per il 2017) all' art. 1, c. 353 ha istituito il premio alla nascita - c.d. "*bonus* mamma domani" - che viene corrisposto dall'Inps, nell'importo di 800 euro, per la nascita o l'adozione di un minore, a partire dal 1° gennaio 2017. La medesima legge all'art. 1, c. 355 prevede un buono di 1000 euro su base annua e parametrato a undici mensilità, corrisposto dall'Inps relativamente ai nati dal 1° gennaio 2016, per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido pubblici e privati, nonché per l'introduzione di forme di supporto presso la propria abitazione in favore dei bambini al di sotto dei tre anni, affetti da gravi patologie croniche. In virtù delle modifiche apportate dall' art.1, comma 488 della l. 30 dicembre 2018, n. 145, per gli anni dal 2019 al 2021 l'importo della prestazione è elevato a euro 1.500 su base annua. A decorrere dall'anno 2022, l'importo del buono spettante è determinato, nel rispetto del limite di spesa programmato e in misura comunque non inferiore a 1.000 euro su base annua, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la famiglia e le disabilità, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 30 settembre 2021.

come già avviene per i lavoratori privati assicurati - dell'effettuazione delle visite mediche di controllo anche per i lavoratori pubblici (con l'esclusione di alcune tipologie tra le quali le forze armate, la polizia e i vigili del fuoco).

La tabella 58 espone i dati relativi alle visite mediche effettuate, tanto per il settore pubblico che per quello privato nel corso del 2018, ponendoli a confronto con quelli dell'anno precedente.

Tabella 58 - Visite mediche di controllo

	2017		2018		Var. %	
	Privato	Pubblico - Polo Unico	Privato	Pubblico - Polo Unico	Privato	Pubblico - Polo Unico *
Visite mediche effettuate	507.762	145.068	495.005	429.579	-2,5	----
Totale	652.830		924.584			

* Per il settore pubblico i dati 2017 contengono solo il mese di settembre e pertanto non sono confrontabili.

Fonte: Verifica trimestrale al 31 dicembre 2018

Nel 2018 i certificati medici inviati all'Inps ammontano a 18.881.284, di questi oltre 13,6 milioni sono riferibili ai lavoratori del settore privato e circa 5,2 milioni ai lavoratori pubblici.

Sono state effettuate complessivamente 924.584 visite mediche di controllo; in rapporto ai certificati inviati le visite effettuate rappresentano il 3,6 per cento nel settore privato (prosegue la tendenza in diminuzione del 2017), contro l'8,2 per cento del settore pubblico.

Volendo porre 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 12,2 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 l'11 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 30 per cento, contro il 19,7 di quelle disposte d'ufficio. Questo ultimo indicatore mostra un sensibile scostamento rispetto al 2017 (34,6 per cento) a testimonianza degli effetti negativi conseguenti alla sospensione dell'utilizzo da parte di Inps, a partire da marzo 2018, della procedura *Savio*, un sistema di *data mining* che aveva, sino ad allora, consentito una programmazione delle visite fiscali, individuando i certificati medici

considerati a rischio prognostico, ovvero quelli in cui era ipotizzabile che riportassero una prognosi più lunga del necessario¹⁷⁶.

La sospensione della procedura in questione è 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.

L'abbandono del modello statistico ha, pertanto, ridotto la capacità di individuare i casi di assenza ingiustificata alla visita medica (-27,1 punti percentuali) e i casi in cui viene posto un limite inderogabile alla durata della malattia, ovvero idoneità con conferma della prognosi (-70,3 per cento). Ciò ha determinato una perdita monetaria per l'Istituto stimata in 335 mila euro mensili.

L'onere sostenuto dall'Inps per l'esecuzione dei controlli relativi al settore privato ammonta per il 2018 a oltre 31 ml, con un lieve decremento rispetto all'anno precedente (33 ml).

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 2018 oltre 32,5 ml, 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 22,7 ml.

Allo stato attuale l'Istituto, per lo svolgimento dell'attività in parola, continua ad utilizzare le prestazioni di medici inseriti nelle liste speciali¹⁷⁷, di cui peraltro il decreto ha previsto una revisione della disciplina del rapporto con Inps. Revisione che dovrà avvenire mediante l'adozione di apposite convenzioni da stipularsi, in forma di accordo collettivo su base nazionale tra l'Inps e le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative, secondo le modalità e i contenuti indicati nell'Atto di indirizzo approvato con decreto ministeriale del 2 agosto 2017. Atto che ha dettato, altresì, la disciplina transitoria da applicarsi agli accertamenti medico legali sui dipendenti pubblici, a decorrere dal 1° settembre 2017, in

¹⁷⁶ Tra le variabili considerate nel modello *Savio*, venivano utilizzate informazioni, presenti negli archivi dell'Inps, sulla dimensione ed attività economica dell'azienda di appartenenza, sulla durata della malattia, sul tipo di rapporto di lavoro, qualifica ed importo della retribuzione giornaliera, sul numero di certificati degli ultimi due anni, sui giorni della settimana di inizio e fine della malattia, sul numero di precedenti visite concluse con idoneità etc. Tra dette variabili non vi era la diagnosi, dato sensibile e quindi soggetto a particolari restrizioni di trattamento da parte della legge sulla *privacy*.

¹⁷⁷ Trattasi delle liste previste dall'art. 4, c. 10-*bis*, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125, ovvero liste speciali ad esaurimento, istituite presso le sedi dell'Istituto, formate da medici a rapporto di impiego con pubbliche amministrazioni e da medici liberi professionisti, la cui attività è attualmente regolamentata da decreti del Ministero del lavoro.

caso di mancata stipula della predetta convenzione, che, di fatto, ad oggi non risulta ancora essere stata adottata.

7.6 Come precedentemente accennato, dal 1° gennaio 2018 il Reddito di inclusione (ReI), istituito dal d.lgs. 147/2017 in attuazione della legge delega 15 marzo 2017, n. 33, ha sostituito il Sostegno all'inclusione attiva (Sia)¹⁷⁸, quale misura di contrasto alla povertà. La prestazione si compone sia di un beneficio economico erogato mensilmente, che di un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, volto al superamento della condizione di povertà, predisposto sotto la regia dei servizi sociali del comune. I richiedenti il beneficio devono soddisfare requisiti reddituali, di cittadinanza e residenza, di compatibilità¹⁷⁹ e, fino al 30 giugno 2018, anche requisiti familiari (presenza nel nucleo: di un minore; di una persona con disabilità e di almeno un genitore; di una donna in stato di gravidanza accertata; di una persona di età pari o superiore a 55 anni che si trovi in stato di disoccupazione). Da segnalare l'inclusione tra i destinatari della misura, rispetto al Sia, anche dei nuclei monocomponenti di disoccupati ultracinquantacinquenni, in virtù dell'abolizione, sempre a decorrere dal 1° gennaio 2018, dell'assegno di disoccupazione (Asdi), misura di sostegno al reddito prevista proprio per i disoccupati ultracinquantacinquenni.

Con il venir meno del rispetto dei requisiti familiari, la misura ha assunto carattere di universalità, come nelle intenzioni del legislatore già dall'istituzione del Sia.

Secondo i dati forniti dall'Istituto, in base alle domande trasmesse dai comuni, riferiti al periodo gennaio-dicembre 2018 e aggiornati a gennaio 2019, sono stati erogati benefici economici a 462 mila nuclei familiari coinvolgendo 1,3 milioni di persone; il 46 per cento dei nuclei beneficiari di ReI, che rappresentano il 50 per cento delle persone coinvolte, risiedono in sole due regioni: Campania e Sicilia. L'importo medio mensile erogato nel periodo è pari a

¹⁷⁸ Istituito dalla l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di Stabilità 2016) e disciplinato con decreto del Ministero del lavoro del 26 maggio 2016 e s.m.i., con l'intento di introdurre nel sistema italiano una misura universale di contrasto alla povertà. La misura prevedeva l'erogazione - con oneri a carico del "Fondo per la lotta alla povertà e all'inclusione sociale", istituito presso il Ministero del lavoro, e da questo ripartiti tra le regioni - di un sussidio economico alle famiglie in condizioni disagiate, erogato attraverso l'attribuzione di una carta di pagamento elettronica, utilizzabile per l'acquisto di beni di prima necessità. Il sussidio era subordinato all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa predisposto dai servizi sociali del comune, in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con soggetti privati ed enti *no profit*.

¹⁷⁹ Il nucleo familiare deve essere in possesso congiuntamente di: un valore Isee non superiore a 6 mila euro; un valore Isre non superiore a 3 mila euro; un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore a 20 mila euro; un valore del patrimonio mobiliare (depositi, conti correnti) non superiore a 10 mila euro (ridotto a 8 mila euro per la coppia e a 6 mila euro per la persona sola). I membri del nucleo non devono essere percettori di prestazioni di disoccupazione.

296 euro, con un *range* che va da 237 euro per i beneficiari della Valle d'Aosta a 328 euro per la Campania.

Dal 1° luglio 2018, con l'abrogazione dei requisiti familiari, il 40 per cento dei beneficiari è rappresentato proprio da coloro che precedente non erano in possesso dei requisiti richiesti ai fini dell'erogazione del beneficio. In particolare, la maggior parte dei percettori (39 per cento) è costituita da nuclei con un solo componente.

Dati aggiornati a settembre 2019 mostrano che, dall'istituzione di tale misura, risultano aver percepito almeno una mensilità del Rei 508 mila nuclei familiari, coinvolgendo 1,4 milioni di persone per un importo medio mensile di 293 euro.

A partire dal 1° marzo 2019 il Rei è stato, a sua volta, sostituito dal Reddito/Pensione di cittadinanza (Rdc/Pdc) che hanno allargato la platea dei potenziali fruitori, in virtù dei requisiti fissati¹⁸⁰, 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 familiare¹⁸¹ e un contributo per il pagamento dell'affitto o degli interessi del mutuo¹⁸² sulla base delle informazioni desunte dall'Isee) ed un programma di inserimento lavorativo e sociale tramite la stipula di appositi patti per il lavoro e patti personalizzati. Contrariamente al Rei 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 59 illustra i dati relativi alle domande di Rdc/Pdc pervenute all'Inps, tramite Caf, Patronati e Poste Italiane, dall'avvio della misura a tutto il mese di dicembre 2019.

¹⁸⁰ 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.

¹⁸¹ Fino ad una soglia massima calcolata moltiplicando 6.000 euro (7.650 in caso di Pdc) per la specifica scala di equivalenza.

¹⁸² 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.

Tabella 59 - 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

7.7 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 2018 è stato accertato un ammontare complessivo di circa 430 ml (410 ml nel 2017) 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 socio assistenziali. 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 tabella 60 riepiloga la spesa per le prestazioni di cui sopra, mettendo a confronto il biennio 2017-2018.

Tabella 60 - Spesa per prestazioni

Descrizione	2017	2018	Var.
Borse per studi medi e superiori	5.508.650	5.499.750	- 8.900
Borse per studi universitari e post-universitari	8.227.000	8.227.250	250
Convenzioni con i collegi universitari	10.857.924	11.550.032	692.107
Convenzioni con i convitti nazionali	4.697.842	4.757.849	60.007
Corsi di aggiornamento professionale	8.293.275	7.923.023	-370.252
Master e dottorati certificati	14.581.087	7.049.266	-7.531.821
Master executive	8.714.921	7.766.442	-948.479
Periodi di studio all'estero - progetto Itaca	11.500.000	14.877.000	3.377.000
Progetti di assistenza domiciliare	208.760.051	207.901.367	-858.684
Residenzialità convenzionata	19.440.000	----	-19.440.000
Soggiorni senior	3.242.800	3.276.000	33.200
Soggiorni studio all'estero	53.858.550	42.320.000	-11.538.550
Soggiorni vacanze Italia	15.297.520	10.598.400	-4.699.120
Corsi di lingua certificati - Europa	----	3.510.000	3.510.000
Corsi di lingua certificati - Italia	----	4.440.000	4.440.000
Politiche innovative per l'occupazione	----	1.200.000	1.200.000
Contributi accessori	1.200	----	-1.200
Totale	372.980.820	340.896.379	-32.084.441

Fonte: Inps - Rendiconti generali anno 2018 - 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, negli ultimi anni, è da rilevare la costante diminuzione degli importi erogati, correlata alla diminuzione del numero di beneficiari a seguito del blocco del *turn over* dei dipendenti pubblici e alla maggiore competitività dei prodotti offerti sul mercato dagli istituti di credito. L'Istituto è intervenuto ripetutamente per rendere più competitive le prestazioni erogate sia attraverso la revisione dei regolamenti per la concessione - da ultimo

con la modifica al regolamento per la concessione dei mutui ipotecari agli iscritti alla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali, entrata in vigore dal 1° gennaio 2019¹⁸³, e 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* Enam¹⁸⁴ - sia attraverso la riduzione dei tassi di interesse¹⁸⁵.

In tema di armonizzazione il Civ, nella Relazione programmatica, ha più volte sottolineato la necessità di tendere ad uniformare non solo le prestazioni ma anche le aliquote contributive dei soggetti già iscritti ai Fondi o gestioni confluiti nell'Inps, invitando, a tal fine, gli Organi di gestione a porre in essere tutte le iniziative necessarie nei confronti delle Istituzioni¹⁸⁶.

¹⁸³ La determinazione presidenziale n. 101 del 1° agosto 2018, ha semplificato la procedura di presentazione e istruttoria della domanda, ampliato i termini di presentazione della domanda, previsto il rimborso del mutuo in rate trimestrali anziché semestrali e la possibilità di richiederlo per garantire il diritto allo studio (iscrizione a corsi universitari, *Master*, Conservatori e Accademie di belle arti, ecc.).

¹⁸⁴ Determinazione presidenziale n. 8 del 13 febbraio 2019.

¹⁸⁵ Da ultimo, con riferimento ai muti, è stata adottata la determinazione dell'organo munito dei poteri del Consiglio di amministrazione n. 12 del 29 gennaio 2020.

¹⁸⁶ Va ricordato che i dipendenti e pensionati iscritti alla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali contribuiscono versando rispettivamente lo 0,35 per cento della retribuzione lorda e lo 0,15 per cento dell'assegno lordo di pensione; gli iscritti al Fondo credito *ex* Ipost versano un contributo obbligatorio dello 0,40 per cento che sale allo 0,80 per cento per gli iscritti alla Gestione magistrale *ex* Enam.

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 61 mostra gli apporti derivanti dall'attività di vigilanza rilevati nell'ambito del suddetto indicatore.

Tabella 61 - Valori Ieep riferiti alla vigilanza

Indicatore di efficienza economico-finanziaria della produzione (Ieep)	Consuntivo 2018
Valore della produzione contributi (maggiori entrate)	786.379.415
<i>Accertamento contributi da vigilanza ispettiva</i>	439.673.419*
<i>Accertamento contributi da vigilanza documentale</i>	346.705.996
Valore della produzione prestazioni (minori uscite)	505.592.601
<i>Minori prestazioni da vigilanza ispettiva</i>	377.818.500
<i>Minori prestazioni da vigilanza documentale</i>	127.774.101
Ieep - Totale da attività di vigilanza	1.291.972.016

* Ai fini del calcolo dello Ieep i contributi accertati sono indicati al netto di sanzioni e fanno riferimento ai soli verbali notificati.
Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2019

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). Tale agenzia dal 1° gennaio 2017 (data di avvio della operatività stabilita dal D.I. 28 dicembre 2016) 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. Il piano di vigilanza ispettiva adottato dall'Istituto segue, quindi, gli orientamenti, le linee e le priorità individuate dalla Commissione nazionale e ne rappresenta una specificazione.

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, con il rischio di perdita di competenze in materia di vigilanza previdenziale e di compromissione dell'efficacia dell'azione di contrasto all'evasione contributiva.

Argomento controverso, inoltre, è rappresentato dal trasferimento all'Inl di risorse umane e finanziarie, come stabilito dal decreto istitutivo, attraverso l'adozione di appositi decreti ministeriali. Con riferimento a quest'ultimo aspetto l'Inps ha trasferito all'Inl le risorse

finanziarie per il trattamento di missione del proprio personale ispettivo, quantificate dal d.m. 10 ottobre 2017 in circa 11,8 ml.

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 individuate come 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'articolo 17, comma 3 del Dpcm 23 febbraio 2017 - in modo da garantire l'immediata esigibilità del credito contributivo accertato a seguito delle verifiche ispettive¹⁸⁷.

8.2 In coerenza con quanto previsto nel piano di vigilanza ispettiva 2018, nel corso dell'anno, l'azione di controllo si è focalizzata sugli ambiti individuati come prioritari sull'intero territorio nazionale, distinti per fenomenologie trasversali a più settori e settori produttivi.

Nel primo ambito rientra il contrasto a pratiche irregolari quali: l'utilizzo improprio di lavoro flessibile; il *dumping* contrattuale; i distacchi transnazionali irregolari o fittizi; la somministrazione illecita/fraudolenta di manodopera; i rapporti di lavoro fittizi e il caporalato, in continuità con gli anni precedenti.

Per quanto attiene i settori produttivi, l'area agricola ha rivestito primaria importanza - con particolare attenzione posta nella lotta agli ultimi due fenomeni citati - anche in virtù del fatto che l'Istituto presiede la Rete del lavoro agricolo di qualità.

Nel triennio 2016-2018 gli oltre 5.000 accessi effettuati in questo settore (il 79 per cento con esito positivo) hanno portato all'individuazione di 7.936 lavoratori irregolari, 93.755 rapporti di lavori fittizi e all'accertamento di contributi evasi per un valore di 290 ml.

Altri settori con profili di criticità presi in considerazione sono stati: l'edilizia (retribuzione virtuale, contratti *part-time* e lavoro intermittente); le cooperative (applicazione degli obblighi

¹⁸⁷ 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.

di legge e contrattuali, appalti non genuini e sfruttamento di manodopera); le aziende dello spettacolo (in particolare: animazione turistica, produzione video e audiovisivi, società sportive dilettantistiche e agenzie di moda); il settore terziario (mancata applicazione dei contratti di categoria e ricorso irregolare all'istituto della trasferta a fini elusivi).

I principali risultati dell'azione di vigilanza 2018 sono riassunti nella tabella 62, in raffronto con i dati riferiti all'anno precedente.

Tabella 62 - Attività di vigilanza

	2018	2017
Accertamenti ispettivi	17.410	19.991
Lavoratori in nero ed irregolari	37.552	109.075
<i>di cui totalmente in nero</i>	5.171	5.243
Accertato lordo (euro)	1.116.873.072	894.150.678

Fonte: Inps - Piano della vigilanza ispettiva 2019 e XVIII Rapporto annuale

I dati esposti mostrano, con evidenza, il decremento del numero degli accertamenti ispettivi, che consolida il *trend* degli ultimi anni, con una contrazione del 12,9 per cento rispetto al precedente esercizio. Diminuisce in modo consistente anche il numero di lavoratori irregolari rilevati (-65,6 per cento) mentre rimane pressoché stabile il numero di lavoratori completamente in nero, che rappresenta il 13,8 per cento del totale degli irregolari.

Si registra, tuttavia, nell'anno di riferimento, un aumento dell'accertato pari al 24,9 per cento, che inverte il *trend* rispetto agli anni precedenti e si mostra superiore del 32,2 per cento rispetto all'obiettivo programmato (845 ml).

Sul complesso delle aziende ispezionate quelle risultate non in regola sono state 14.034, pari ad oltre l'80 per cento. In termini "qualitativi", tali dati (volume di accertato e 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 socio economico delle diverse aree geografiche del Paese.

In questo contesto, nel corso del 2018, l'Inps ha attivato il progetto di realizzazione del nuovo sistema di *business intelligence*, nell'ambito del Programma operativo nazionale "Legalità"

2014-2020, che tende ad integrare le banche dati e a rafforzare la collaborazione delle Pubbliche amministrazioni anche ai fini della lotta alla corruzione ed alla criminalità organizzata.

In relazione al valore dell'accertato, complessivamente considerato, è opportuno distinguere la componente relativa ai contributi evasi e alle connesse sanzioni, pari ad oltre 739 ml (510,8 ml i contributi evasi e 228,2 ml le sanzioni), dall'importo riferito alle prestazioni indebite annullate (per disconoscimento di rapporti di lavoro fittizi), che equivalgono a minori uscite, pari a circa 378 ml. Quest'ultima grandezza, in particolare, mostra uno scostamento positivo dell'89,4 per cento rispetto al 2017 (199,5 ml), mentre gli accertamenti contributivi, al netto delle sanzioni, risultano in aumento dell'1,7 per cento (502,4 ml nel 2017) ed incidono del 45,7 per cento sul totale.

Tabella 63 - Accertamento da vigilanza

Componente	2018	Incidenza % sul totale	2017	Var. % 2018-2017
<i>Accertamenti contributivi</i>	510.836.431	45,7%	502.244.203	1,7
<i>Sanzioni</i>	228.218.141	20,4%	192.391.475	18,6
<i>Minori prestazioni</i>	377.818.500	33,8%	199.515.000	89,4
Totale	1.116.873.072	----	894.150.678	24,9

Fonte: Inps - Piano della vigilanza ispettiva 2019

Tra i fattori che hanno prodotto i risultati ottenuti nel 2018 va ricondotta l'attività promossa dalla Direzione centrale entrate e recupero crediti, sviluppata sulla base di progetti regionali, rivolta a settori che presentano un elevato grado di stagionalità, quali l'agricoltura e il terziario legato al turismo. Il *focus*, in particolare, è stato posto sul contrasto al fenomeno del caporalato. Nel miglioramento dei risultati hanno inciso anche implementazioni di carattere tecnico-organizzativo, *in primis* la progressiva introduzione del sistema di firma digitale dei verbali ispettivi e la loro notifica a mezzo posta elettronica certificata, che dal 2019 è il canale predefinito di notifica dei verbali laddove non ricorrano impedimenti. Tali innovazioni hanno consentito di ridurre i tempi di notifica e di contabilizzazione del credito contributivo, favorendo l'alleggerimento del carico di lavoro amministrativo necessario a tali processi. Nell'ambito della vigilanza ispettiva, uno dei fattori critici è rappresentato dalla progressiva diminuzione del numero di ispettori in forza all'Istituto, passato da 1.187 del 2017 a 1.142 del 2018, con previsione di ulteriori uscite nel corso del 2019.

L'inserimento degli ispettori Inps in un ruolo ad esaurimento, a seguito dell'istituzione dell'Inl, con la conseguente impossibilità per l'Ente di rinforzare il proprio organico, va attentamente valutato nella sua delicatezza. I vertici dell'Istituto¹⁸⁸ hanno più volte evidenziato il rischio della perdita, in un tempo relativamente breve, del bagaglio di conoscenze e competenze in materia di legislazione sociale e previdenziale con una compromissione del ruolo cui l'Inps è deputato per legge, ovvero quello di assicurare una efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni. Ciò equivale a dire che l'assenza di un corpo ispettivo proprio, qualora dovesse perdurare, metterebbe a rischio 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. Tali considerazioni acquistano particolare importanza alla luce dei dati presentati dall'Inl nel "Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale" per il 2018, da cui emerge con chiarezza che, in riferimento al valore complessivo dei contributi e premi evasi "recuperati"¹⁸⁹ nell'anno di riferimento (1,356 md), l'apporto della vigilanza in materia previdenziale rappresenta oltre l'80 per cento del valore.

Per fronteggiare la criticità evidenziata è stata potenziata, nel corso del 2018, l'attività formativa avviata nel 2017 per garantire l'integrazione delle competenze in materia previdenziale del personale ispettivo già in forza al Ministero del lavoro. Tale attività - svolta da personale Inps attraverso sessioni di aula sul sistema previdenziale in generale e l'attività di vigilanza ispettiva in materia previdenziale nello specifico - ha coinvolto 316 unità (121 nel 2017) e ha avuto seguito anche nel 2019. Il necessario ricorso all'attività formativa appare, tuttavia, una misura limitata e non risolutiva delle criticità evidenziate.

8.3 L'attività di vigilanza documentale 2018, svolta ad opera dei funzionari amministrativi sulla base del piano adottato con determinazione presidenziale n. 102 del 1° agosto 2018, ha seguito le due diverse linee di azione che ormai da diversi anni orientano i controlli *on desk*; ovvero l'accertamento, diretto a rilevare e quantificare la contribuzione dovuta e non versata

¹⁸⁸ Audizione del Presidente dell'Inps presso Camera dei deputati - XI Commissione permanente - Lavoro pubblico e privato, tenutasi a novembre 2019, avente ad oggetto "Indagine conoscitiva sul riordino del sistema della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria a seguito delle modifiche introdotte dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149, nella prospettiva di una maggiore efficacia delle azioni di contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva".

¹⁸⁹ Termine utilizzato Rapporto dell'Inl in cui non vi è distinzione tra volumi di accertato e quanto effettivamente riscosso.

e la prevenzione, finalizzata a impedire l'erogazione di prestazioni non dovute e, pertanto, ridurre le uscite per l'Istituto.

Il numero di accertamenti conclusi nel corso del 2018 è stato pari a 234.252 (343.838 nel 2017); gli accertamenti che hanno dato esito positivo, ovvero conclusi con addebito a carico delle aziende sono stati oltre il 92 per cento del totale.

Tabella 64 - Accertamenti da vigilanza documentale

Accertamenti definiti	Valore assoluto	Valore %
Accertamenti conclusi con esito regolare (senza addebito)	16.156	6,9
Accertamenti conclusi con esiti positivi (con invio diffida di pagamento)	216.784	92,5
Accertamenti residui (con segnalazione alla vigilanza ispettiva)	1.312	0,6
Accertamenti totali	234.252	100

Fonte: Inps - XVIII Rapporto annuale - luglio 2019

Il dato riferito agli accertamenti con esito positivo segna un miglioramento di un punto percentuale rispetto al 2017 (91,5 per cento del totale) denotando una maggiore capacità di *intelligence*.

Il beneficio economico complessivo derivante dalla vigilanza documentale nel 2018 è stato pari ad oltre 569 ml a fronte di un obiettivo programmato di circa 588 ml, con uno scostamento negativo del 3,2 per cento. Rispetto al risultato ottenuto nel 2017 lo scostamento risulta essere pari a -2,1 per cento (581 ml il beneficio economico complessivo nel 2017).

La tabella 65 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 2018 e con i risultati conseguiti nel 2017.

Tabella 65 - Risultati vigilanza documentale

(dati in milioni)

	Consuntivo 2018	Obiettivo 2018	Scostamento % consuntivo/obiettivo	Consuntivo 2017	Scostamento % cons.2018/cons.2017
Importo accertato	441*	284	+55,3%	295	+49,5
Importo futuro risparmiato (mancata fruizione di ulteriori agevolazioni e/o prestazioni indebite)	128	304	-57,9%	286	-55,2
Beneficio economico complessivo	569	588	-3,2%	581	-2,1

* Valore al lordo delle somme aggiuntive.

Fonte: Inps

Risulta evidente l'incremento del beneficio economico nella parte relativa agli importi accertati, che nel 2017 avevano fatto registrare una consistente diminuzione, compensato, tuttavia, dalla riduzione della componente importi risparmiati.

Tale risultato negativo viene ricondotto dall'amministrazione ad una sovrastima delle minori uscite effettuata in sede di programmazione, che non ha tenuto conto dell'effetto deterrente della piattaforma Frozen¹⁹⁰ entrata a pieno regime nel 2018, dopo un periodo di sperimentazione negli ultimi mesi del 2017.

La tabella 66 espone i valori dell'accertato riferendoli alle diverse attività.

Tabella 66 - Valori accertati diverse attività

(dati in milioni)

Controllo agevolazioni contributive	Controllo conguagli	Controlli Cig	Ticket licenziamento	Altri controlli	Totali
74,1	42	45,8	120,5	64,3	346,7*

* Valore al netto di somme aggiuntive.

Fonte: Inps - XVIII Rapporto annuale - luglio 2019

L'attività che ha avuto maggiore impatto in termini di accertato è quella relativa al corretto versamento del *ticket* di licenziamento¹⁹¹, che rappresenta il 35 per cento dell'accertato, nonché oltre il 21 per cento del beneficio economico derivante da tutte le attività di vigilanza documentale.

¹⁹⁰ 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.

¹⁹¹ In base all'art. 2 comma 31 della l. 28 giugno 2012, n. 92, c.d. 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

La voce “altri controlli” va riferita ad un piano di recupero straordinario attivato per compensare i risultati riferiti alle minori uscite che, diversamente, avrebbero avuto un impatto negativo maggiore sul volume del beneficio economico complessivo derivante dall’attività di vigilanza documentale. Tale piano ha previsto l’anticipazione al 2018 di controlli già programmati per l’anno successivo, con un recupero di oltre 64 ml di euro.

Il 2018 ha visto, inoltre, quale risultato dell’attività svolta, con apporto determinante da parte delle strutture territoriali, l’individuazione di nuovi comportamenti evasivi che hanno reso necessario l’introduzione di una serie di controlli su fenomeni non ancora sottoposti a verifica. L’apporto delle sedi sul territorio ha consentito anche di individuare le migliori strategie di contrasto.

Per facilitare lo scambio sinergico tra centro e periferia, oltre alla creazione di una *community* dedicata alla vigilanza documentale e mediata attraverso la piattaforma Agorà, che ha consentito la diffusione delle migliori pratiche operative e facilitato l’uniformità di comportamenti, è stato costituito e potenziato un “Nucleo antifrode”, formato da funzionari del territorio con competenze e professionalità diverse, al fine di fornire supporto operativo all’attività della Direzione centrale entrate nell’elaborazione di strategie di contrasto ai fenomeni fraudolenti più gravi. La sinergia “centro-periferia” si è rivelata proficua per il ridisegno dei processi a rischio e la riduzione di possibilità di frode.

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), e di addebitare al datore di lavoro eventuali eccedenze nelle somme conguagliate rispetto alla comunicazione effettuata in precedenza.

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).

9. IL CONTENZIOSO

9.1 L'andamento del contenzioso giudiziario ordinario in ambito previdenziale e assistenziale continua a costituire tema di interesse per l'Istituto anche nel 2018, in ragione del numero dei giudizi avviati (pervenuto), di quelli definiti e del loro saldo a fine anno (giacenza).

La tabella 69 espone il fenomeno nell'ultimo quinquennio¹⁹².

Tabella 67 - Andamento contenzioso giudiziario 2014-2018

	Pervenuto	% differenza da anno precedente	Giudizi definiti	% differenza da anno precedente	Giacenza	% differenza da anno precedente
2014	118.815	1,2	286.962	24,5	344.628	-33,2
2015	116.999	-1,5	195.769	-31,8	264.295	-23,3
2016	114.735	-1,9	124.244	-36,5	254.786	-3,6
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*

Fonte: Elaborazione da verifiche trimestrali al 31 dicembre 2014-2018

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). Nel dicembre 2017, l'assetto organizzativo dell'Area professionale legale è stato da ultimo rivisto nelle sue articolazioni centrali e territoriali, ridefinendone le competenze, al fine di renderlo maggiormente coerente con quello assunto dall'Istituto.

L'amministrazione, dal 2017, 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

¹⁹² Le tabelle 69 e 70 comprendono il solo contenzioso civile seguito dall'avvocatura dell'Istituto e anche, per i giudizi dell'invalidità civile, dai funzionari. Non comprendono i giudizi avanti al Tar, al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti, oggetto di rilevazione nel 2018, in un numero complessivo di giudizi avviati pari a 3.200, definiti in 4.183 e con una giacenza finale di 17.302. L'esito è favorevole per oltre il 70 per cento dei giudizi.

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'Istituto¹⁹³.

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).

Per quanto riguarda il contenzioso in tema di invalidità civile¹⁹⁴, la deflazione è in via principale risultato degli 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'anno¹⁹⁵ - 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 2018-2019.

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, si è attestato su valori prossimi al 60 per cento di pronunce favorevoli.

A questo proposito, la tabella 70 mostra la specifica dei "Giudizi definiti" della tabella precedente (111.165 sul 2018), illustrando la suddivisione della definizione dei procedimenti nel periodo 2014-2018 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

¹⁹³ 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).

¹⁹⁴ 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.

¹⁹⁵ L'ultima procedura è stata avviata con comunicato stampa del 12 novembre 2019.

giacenza, delle definizioni d'ufficio 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. n. 98 del 2011.

Tabella 68 - Andamento sentenze favorevoli e sfavorevoli all'Istituto 2014-2018

	Sentenze favorevoli Inps	% differenza da anno precedente	Sentenze favorevoli parte avversa	% differenza da anno precedente	Altro	% differenza da anno precedente	% indice di efficacia
2014	125.773	-2,1	59.142	-13,8	102.047	205,5	68,0
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

Fonte: Elaborazione da verifiche trimestrali al 31 dicembre 2014-2018

9.2 Considerando specificatamente l'anno 2018, la tabella registra la sostanziale invarianza della giacenza (-0,3 per cento), a fronte della flessione del numero dei procedimenti giurisdizionali avviati (-1,2 per cento) e dei giudizi definiti (-6,7 per cento).

Il saldo totale è dovuto agli andamenti di segno opposto dei principali aggregati della materia previdenziale. Alla riduzione dei giudizi pervenuti riguardanti le prestazioni pensionistiche (-15,4 per cento), le prestazioni a sostegno del reddito (-9,4 per cento) e la previdenza agricola (-10 per cento) corrisponde un buon indice di deflusso (rispettivamente: -8 per cento, -13,6 per cento e -12,2 per cento). In controtendenza, aumentano i giudizi avviati del contenzioso contributivo (8,4 per cento), dei fondi speciali (20,4 per cento) e degli indebiti (3,8 per cento), che, in coerenza, continuano a registrare un significativo incremento della giacenza (rispettivamente: 7,6 per cento, 20,1 per cento e 7 per cento).

Sotto il profilo dell'efficacia dell'azione legale, la tabella illustra come nel 2018 gli esiti favorevoli all'Istituto in rapporto alle sentenze pronunciate segnino una ripresa prossima all'1 per cento, attestandosi sul 58,9 per cento, registrando la peggior *performance* nelle materie, già sopra considerate, del contributivo (49 per cento), dei fondi speciali (45 per cento) e degli indebiti (50 per cento), ma anche nel significativo calo delle prestazioni a sostegno del reddito (-18,2 per cento).

Nell'anno di esercizio esaminato, la sussidiarietà è stata rivolta alle sei regioni critiche, che hanno registrato un contenzioso pendente pari all'86,5 per cento dell'intero carico nazionale. In particolare, mentre il contenzioso è diminuito in Puglia (-9,2 per cento) e Calabria (-2,8 per

cento), è aumentato in Campania (5,8 per cento), Sicilia (4,7 per cento), Lazio (7,5 per cento) e Basilicata (8,3 per cento). L'attenzione è quindi rivolta alle situazioni che presentano nuovi profili di criticità (es. Palermo e Caserta), piuttosto che ad altre su cui si è da tempo intervenuti con esito positivo (Bari, Taranto e Foggia).

Oltre al contenzioso ordinario per invalidità pensionabile, nel 2018 gli uffici legali hanno gestito per il 79,6 per cento il contenzioso ordinario per invalidità civile, mentre il 20,4 per cento della gestione è stata affidata ai funzionari amministrativi (in primo grado di giudizio). La tabella 71 analizza il procedimento per invalidità civile di primo e secondo grado di giudizio.

Tabella 69 - Procedimenti giurisdizionali invalidità civile nel 2018

	Giacenza al 1.1.2018	Giudizi avviati	Giudizi definiti con sentenza	Altre definizioni	Giacenza al 31.12.2018
Area legale	37.006	21.545	19.679	1.659	37.213
Area amministrativa	9.651	3.887	1.605	2.394	9.539
Totale	46.657	25.432	21.284	4.053	46.752
Var. % 2018/2017	-6,3	-2,8	-14,0	-11,3	-0,2

Fonte: elaborazione da verifica trimestrale al 31 dicembre 2018

La giacenza presenta una lieve diminuzione (-0,2 per cento) a fronte di un maggior decremento dei giudizi avviati (-2,8 per cento).

Si evidenzia altresì che la percentuale degli esiti favorevoli all'Istituto in rapporto alle cause definite con sentenza è pari al 67,3 per cento.

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 hanno curato il 90,3 per cento degli Atpo per l'invalidità civile, loro attribuiti per materia, mentre l'avvocatura ne ha curato il 9,7 per cento, per l'invalidità pensionabile.

La tabella 72 illustra i volumi del procedimento di Atpo.

Tabella 70 - Procedimenti Atpo nel 2018

	Giacenza al 1.1.2018	Istanze	Omologazioni Ctu	Altre definizioni	Dichiarazioni di dissenso	Giacenza al 31.12.2018
Invalidità pensionabile (Uffici legali)	20.121	14.600	10.499	1.036	2.398	20.788
Invalidità civile (Area amministrativa)	187.603	158.406	134.185	9.595	18.326	183.903
Totale	207.724	173.006	144.684	10.631	20.724	204.691
Var. % 2018/2017	-1,9	5,0	1,2	-26,2	4,7	2,7

Fonte: elaborazione da verifica trimestrale al 31 dicembre 2017 e 2018

All'aumento delle nuove istanze (5 per cento) corrispondono gli incrementi delle definizioni con decreto di omologazione del requisito sanitario secondo le conclusioni del Ctù in mancanza di contestazioni (1,2 per cento) - che, registrano una percentuale di decisioni favorevoli all'Istituto pari al 49,8 per cento nell'invalidità pensionabile e del 67,8 per cento nell'invalidità civile - ma anche della giacenza (2,7 per cento) e soprattutto delle dichiarazioni di dissenso (4,7 per cento), che, come già rilevato, segnano quasi sempre l'avvio del contenzioso giudiziario.

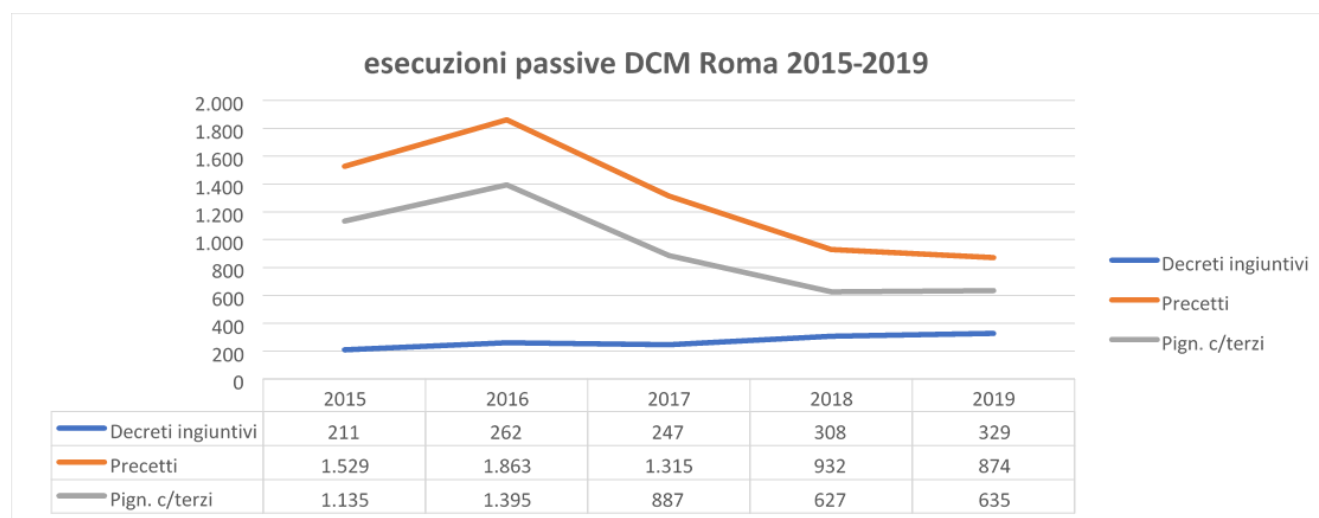
Sul tema delle esecuzioni passive, prosegue la diminuzione dei precetti (-10,7 per cento) e dei pignoramenti (-38,2 per cento) pervenuti nel 2018, per effetto degli interventi organizzativi che hanno inciso sui tempi e sulle modalità di esecuzione dei provvedimenti giudiziali.

Pur se statisticamente in decrescita il fenomeno delle procedure esecutive passive persiste nelle inefficienze della gestione dei pignoramenti presso terzi e di quelli in cui l'Istituto sia il debitore pignorato sia quando sia terzo tenuto a rendere la dichiarazione.

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 73 e, in grafico, è riportato il dato delle procedure di ingiunzione ed esecutive della Direzione centrale metropolitana di Roma.

Tabella 71 - Procedure di ingiunzione ed esecutive

Direzione centrale metropolitana di Roma			
ANNO	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



Persistono criticità, in particolare in materia di invalidità civile e concentrate nella direzione di coordinamento metropolitano di Napoli e nelle regioni Campania e Calabria.

A conclusione, merita un cenno la 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 sul presupposto che le regole di popolamento di tale Registro imporrebbero la iscrizione dell'unico indirizzo Pec collegato all'unico codice fiscale/partite Iva, in contrasto con le speciali regole processuali vigenti in materia previdenziale assistenziale, secondo cui le notificazioni degli atti giudiziari all'Istituto devono essere effettuate presso la struttura territoriale di riferimento, ciò che richiederebbe tanti indirizzi Pec per ognuna di esse.

9.3 Nei primi mesi del 2018 è stata espletata una nuova procedura per la formazione di liste circondariali di avvocati esterni, ai quali affidare incarichi di domiciliazione e sostituzione in udienza per il triennio 2018-2020, con uno stanziamento annuo di 2 ml e per 1.075 unità¹⁹⁶.

Dopo l'interruzione del 2017, è ripresa inoltre l'esternalizzazione della rappresentanza e difesa in giudizio dell'Istituto attivata in presenza di controversie che comportino potenziale o attuale conflitto di interessi per l'avvocatura interna e, comunque, al fine di assicurare una completa indipendenza di giudizio da parte del patrocinante che difende l'Inps.

Sono stati conferiti quattro incarichi per 47.170 euro¹⁹⁷, due dei quali a un professionista successivamente incaricato di ulteriori nove vertenze nel 2019 e due all'inizio del 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"¹⁹⁸. Si può aggiungere che un recente caso, "di evidente carattere straordinario ed eccezionale", di affidamento al medesimo avvocato, questa volta congiuntamente all'avvocatura interna, ha destato perplessità, oltre che sulla 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 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 2018.

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

¹⁹⁶ Determinazione presidenziale n. 181 del 6 dicembre 2017; impegno 2018 per 1.818.419 euro.

¹⁹⁷ Oltre ad accessori di legge e a spese generali.

¹⁹⁸ Verbale della riunione preliminare per l'adozione delle determinazioni più rilevanti, seduta del 22 maggio 2019.

ambito, spicca il recente 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 definito¹⁹⁹. 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 riguardo²⁰⁰.

9.4 Nella premessa che l'azione giudiziaria è normalmente esperita entro pochi mesi dalla presentazione del ricorso amministrativo non definito, è rilevante considerare anche l'andamento del contenzioso amministrativo 2018. La tabella 74 tiene distinta la competenza, spesso in 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).

Il Civ ha recentemente impegnato gli organi di gestione a elaborare un nuovo regolamento in materia²⁰¹.

¹⁹⁹ Determinazione n. 95 del 2 agosto 2019.

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.

²⁰⁰ Nota del direttore generale del 13 maggio 2019. In merito all'oggetto di tale contenzioso, il Collegio dei sindaci ha auspicato 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).

²⁰¹ 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.

Tabella 72 - Andamento contenzioso amministrativo 2018

Ricorsi	Giacenza 01.01.2018	Pervenuti	Definizione		Totale definiti	Esito			Giacenza 31.12.2018**
			Amm.	Deliberati		Respinti	Accolti *	Altro	
Comitati centrali	78.771	31.466	35.715	6.307	42.022	6.165	68	74	68.215
Comitati periferici	191.760	123.052	64.786	59.337	124.123	57.126	1.534	677	190.689
Totale	270.531	154.518	100.501	65.644	166.145	63.291	1.602	751	258.904

* I ricorsi accolti comprendono gli accolti parzialmente.

**La giacenza comprende i 7.620 ricorsi periferici rinviati alla procedura Riol.

Fonte: Elaborazione da DicaWeb e IncasWeb

Sebbene la giacenza risulti elevata, tuttavia, la quantità dei ricorsi definiti è maggiore di quella dei pervenuti.

L'85 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 (97,7 per cento).

Il 52,2 per cento del contenzioso presso i Comitati provinciali è stato definito in via amministrativa e le reiezioni ammontano al 96,3 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 Decorso più di un ventennio dalle prime attuazioni delle disposizioni in materia di fondi di solidarietà contenute nella legge finanziaria per l'anno 1997²⁰², dopo i continui adeguamenti normativi in funzione delle effettive esigenze di tutela dei lavoratori e nel rispetto dei limiti derivanti dai vincoli di bilancio, appare opportuno rappresentare la valenza positiva della istituzione di tali fondi presso l'Inps.

Gli interventi di sostegno ed integrazione salariale, oltre a garantire la continuità degli accrediti nella posizione assicurativa, in parallelo, incidono sulla adeguatezza delle prestazioni pensionistiche quale conseguenza del versamento della contribuzione correlata. La ulteriore previsione di misure per facilitare la ricollocazione, l'adeguamento professionale e l'accompagnamento alla maturazione del diritto alla pensione attribuisce completezza alle forme di tutela riconosciute ai lavoratori nell'ambito di una solidarietà, interna al settore, allineata, al tempo stesso, ai principi contabili di pareggio del bilancio e di divieto di spesa in *deficit*. Ne consegue la evidente differenza con le altre gestioni dell'Istituto, la cui completa sostenibilità finanziaria è traslata - quota parte - sulla fiscalità generale che integra la provvista derivante dai contributi propri e consente la corresponsione *ex lege* delle prestazioni. Il confronto operato tra i fondi di solidarietà e le altre gestioni dell'Istituto - circoscritto in questa sede all'aspetto finanziario - sembra necessario avuto riguardo alle risultanze delle ultime verifiche tecnico attuariali, dalle quali emerge una progressiva divergenza tra le entrate contributive e le spese per le prestazioni, i cui oneri gravano in percentuale crescente sul totale della spesa pubblica.

La istituzione di ulteriori fondi di solidarietà, avvenuta anche nel corso del 2019, comporta 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.

²⁰² L'art. 2, comma 28, della l. 23 dicembre 1996, n. 662 ha previsto la costituzione - nell'ambito di processi di ristrutturazione aziendale - dei fondi di solidarietà autofinanziati per il sostegno o l'integrazione del reddito dei lavoratori appartenenti ai settori sottratti all'intervento statale e privi di specifiche misure di ammortizzazione sociale.

Su questo assetto è intervenuta la legge di Bilancio per il 2018 che, all'art. 1, c. 185, ha disposto che per tutte le gestioni amministrate dall'Inps le relative movimentazioni finanziarie sono evidenziate con regolazioni contabili che non danno luogo a oneri o utili, secondo il regime di cui all'art. 69, c. 15 della l. n. 388 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 c/c per anticipazioni effettuate nei confronti delle gestioni deficitarie. In precedenza, ed 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. In tale contesto si rileva, 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.

Come anticipato, nel corso del 2019 è stato convenuto di modificare ed integrare la disciplina di istituzione del "Fondo territoriale intersettoriale della Provincia autonoma di Trento²⁰³"; 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"; è stato modificato il regolamento del "Fondo bilaterale di solidarietà per il sostegno al reddito del personale delle aziende di trasporto

²⁰³ Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 9 agosto 2019.

pubblico²⁰⁴” e infine, con d.m. 27 dicembre 2019, n. 104125²⁰⁵ è stato istituito il “Fondo di solidarietà bilaterale per le attività professionali”.

Nell’esercizio in esame, le risultanze economiche complessive delle gestioni amministrative dell’Inps - anche in ragione di un apporto dello Stato pari a 105,720 md (in diminuzione di 4,558 md sul precedente esercizio) - registrano un disavanzo di 7,839 md, in peggioramento rispetto al 2017 (-0,855 md).

Nonostante la contrazione del risultato economico, il valore del patrimonio netto si attesta ad oltre 47 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 delle gestioni amministrative evidenziano un aumento delle prestazioni istituzionali (6,224 md), inferiore comunque all’incremento delle entrate contributive (6,539 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 3,409 md e per -10.095 md. Al contempo si consolida l’apporto positivo al contenimento del disavanzo della gestione separata (parasubordinati) pari a 6,908 md, in confronto ai 5,779 md del 2017.

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 21 per cento (in valori assoluti da 4,098 md del 2017 a 4,957 md). Il patrimonio netto della Gpt raggiunge, infatti, a fine esercizio i 198,869 md, valore sufficiente a compensare, nonostante il ripiano, il forte disavanzo del Fpld, comprensivo delle gestioni con contabilità separata (-103,367 md).

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 87,702 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 6,908 md, bilancia parzialmente i disavanzi dei coltivatori diretti (2,892 md), degli artigiani (6,502 md) e dei commercianti (3,956 md).

²⁰⁴ Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 5 febbraio 2019, n. 102661.

²⁰⁵ Pubblicato in Gazzetta Ufficiale 2 marzo 2020, n. 53.

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 10,095 md, con il risultato peggiore dal 2012, anno dell'incorporazione nell'Istituto.

In tale contesto si rileva come le stesse risultanze patrimoniali generali beneficiano, in continuità con i precedenti esercizi, dei risultati delle gestioni dei parasubordinati e delle prestazioni temporanee, i cui valori 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 2018 i crediti della gestione parasubordinati verso altre gestioni si incrementino di 6,969 md e quelli della Gpt di 4,678 md. Per contro, aumentano i debiti di uguale natura della gestione autonoma artigiani per 1,418 md, e soprattutto quelli netti dell'Inpdap per 13,548 md (7,695 md nel 2017).

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 amministrate derivanti dall'incorporazione dell'Inpdap²⁰⁶.

Nell'esposizione del quadro generale registrano squilibri ormai strutturali il Fondo dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere, il Fondo clero (con un disavanzo patrimoniale netto superiore ai 2,216 md) mentre per altri fondi i relativi oneri sono quasi esclusivamente a carico del bilancio dello Stato. Tra questi ultimi, rilevano i fondi dei trattamenti pensionistici integrativi a favore degli enti disciolti, del personale degli enti portuali di Genova e Trieste, dei dipendenti delle Ferrovie dello stato; fondo, quest'ultimo, che nel 2018 a fronte di 4,838 md di costi per pensioni riceve 4,196 md di trasferimenti statali.

A riscontro di quanto innanzi detto, la tabella 75 espone i risultati economici e patrimoniali delle gestioni amministrate dall'Inps nel triennio 2016-2018.

²⁰⁶ Art. 21, l. n. 88 del 1989 e art. 69, c. 15, l. 23 dicembre 2000, n. 388.

Tabella 73 - Risultati economico-patrimoniali delle singole gestioni
(dati in milioni)

GESTIONI	Risultato economico di esercizio			Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Comparto dei lavoratori dipendenti:	4.091	6.641	8.366	51.140	58.380	95.502
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi trasporti, elettrici, telefonici e Inpdai)	690	2.743	3.409	-138.274	-135.531	- 103.367
Gestione prestazioni temporanee Gpt	3.401	4.098	4.957	189.814	193.912	198.869
Comparto dei lavoratori autonomi:	-3.180	-4.876	- 6.442	-43.278	-48.155	- 44.348
Gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni	- 3.212	-3.078	-2.892	-87.127	-90.205	- 87.137
Gestione dei contributi e delle prestazioni degli artigiani	- 5.269	-5.532	-6.502	-61.358	-66.891	- 69.410
Gestione dei contributi e delle prestazioni commercianti	- 1.476	-2.045	-3.956	-5.803	-7.848	- 11.497
Parasubordinati	6.777	5.779	6.908	111.010	116.789	123.596
Gestioni pensionistiche esclusive dell'Ago	-7.181	-9.250	-10.095	-12.921	-22.181	- 9.746
Gestione speciale di previdenza dell'amministrazione pubblica (Impdap)	- 7.181	-9.260	-10.095	- 12.921	-22.181	- 9.746
Fondi di previdenza sostitutivi dell'Ago	-20	-246	- 292	4.540	4.295	4.045
Fondo previdenza imposte di consumo	0	0	0	0	0	0
Fondo previdenza personale di volo	-155	-162	- 148	-749	-911	- 1.017
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	488	267	266	4.559	4.826	5.092
Fondo speciale per il personale delle poste italiane spa	-353	-350	- 410	716	360	-44
Fondi e Gestioni speciali integrativi dell'Ago	26	19	25	454	473	540
Gestione speciale minatori	-11	-10	- 9	-604	-614	- 581
Fondo previdenza gasisti	-3	-2	- 10	129	127	117
Fondo previdenza esattoriali	40	31	44	929	960	1.004
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	46	537	599	-297	242	1.009
Fondo previdenza clero	-55	-51	- 49	-2.274	-2.325	- 2.216
Fondo previdenza iscrizioni collettive	0	0	0	13	13	13
Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari	-1	-1	0	-142	-143	- 133
Fondo solidarietà del personale del credito	-11	-3	1	96	93	94
Fondo solidarietà del personale del credito cooperativo	-6	4	4	56	60	64
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	15	14	14	334	349	363
Fondo di solidarietà del personale addetto al servizio di riscossione dei tributi erariali	-40	-25	- 21	57	32	11
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale	121	129	140	617	747	887
Fondo solidarietà del pers. del gruppo poste italiane	16	21	18	83	104	123
Fondo di solidarietà personale dip. da imprese ass.	4	7	6	25	32	38
Fondo di integrazione salariale	0	407	448	810	1.217	1.666
Fondo per le politiche attive per il personale delle società del gruppo FF.SS.	0	5	6	7	14	19
Fondo di solidarietà per il personale delle aziende del trasporto pubblico	0	18	18	28	46	62
Fondo solidarietà del settore marittimo Solimare	0	3	3	8	12	15
Fondo solidarietà bilaterale ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani	-	-	0	-	-	0
Fondo di solidarietà del Trentino	-	-	5	-	-	13
Fondo di solidarietà bilaterale della Provincia Autonoma di Bolzano Alto Adige	-	-	6	-	-	10
Altri Fondi, Gestioni minori	3	8	2	-15	-9	- 20
Totale gestioni previdenziali	-6.220	-6.984	- 7.839	38	-6.946	47.002
Gestione provvisoria ex Scau	0	0	0	40	40	40
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	-6.220	-6.984	- 7.839	78	-6.908	47.042

 Fonte: INPS - Elaborazione Corte dei conti su dati *Relazione Collegio dei sindaci rendiconto 2018*

10.2 Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld)

Componente principale del comparto lavoro dipendente 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.

Il fondo si compone di una contabilità ordinaria afferente - ai principali settori produttivi (industria, artigianato, agricoltura, credito, commercio-terziario, addetti ai servizi domestici e familiari) - e di quattro contabilità separate (elettrici, telefonici, trasporti e Inpdai), confluite nel Fpld a seguito di una situazione di dissesto derivante dalla diminuzione delle entrate e dal concomitante aumento delle prestazioni erogate.

Situazione di crisi, protrattasi negli anni successivi alla incorporazione nel Fpld, tenuto conto che le gestioni incassano contribuzioni proprie in via solo residuale²⁰⁷, con conseguenti perdite economiche crescenti che incidono sulle risultanze complessive generali, come esposto nella tabella 76.

Tabella 74 - Risultati economici contabilità separate Fpld

(dati in milioni)

Fondo	2014	2015	2016	2017	2018
Trasporti	-1.017	-1.064	-1.030	- 1.000	- 901
Elettrici	-1.983	-1.921	-1.945	- 2.085	- 2.157
Telefonici	-1.093	-1.313	-1.274	- 1.353	- 1.325
Inpdai	-3.771	-3.921	-4.339	- 4.068	- 4.158
Totale	-7.864	-8.218	-8.586	- 8.506	- 8.541

Fonte: INPS - rendiconto 2018

L'ultimo quinquennio è contraddistinto, dunque, da una stabilizzazione dei disavanzi economici complessivi per circa 8 md - con oscillazioni contenute in circa 0,5 md - e da un *trend* particolarmente negativo per l'Inpdai, le cui perdite di esercizio raggiungono dal 2016 oltre 4 md. Risultanze negative che trovano ulteriore conferma nel rapporto pensioni/iscritti, che supera l'indice del 3,5 per gli elettrici e si attesta intorno al 4,6 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 2018 con un avanzo di esercizio di 11,949 md (11,249 nel 2017).

²⁰⁷ È da considerare come a far data dell'incorporazione nel Fpld dei fondi con evidenza contabile separata, i lavoratori assunti nei settori degli elettrici, dei telefonici e in Inpdai vanno ad incrementare il numero degli iscritti nel fondo previdenza lavoratori dipendenti.

In conseguenza di quanto appena detto, il Fpld, al lordo delle quattro contabilità speciali, mostra a fine esercizio un utile di 3,408 md (2,743 md nel 2017), che, unito al ripiano delle anticipazioni per 28,755 md, migliora il saldo patrimoniale, che comunque rimane negativo (-103,367 md).

Questo risultato economico risente dell'andamento positivo dei ricavi delle entrate contributive, che fanno registrare un incremento di 3,514 md (da 106,099 md del 2017 a 109,613 md) derivante dall'imputazione a tale componente dei contributi dello Stato a copertura degli oneri derivanti dall'esonero del versamento dei contributi previdenziali tra cui rileva, per entità di importo, la quota ascrivibile agli interventi di agevolazione per nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato (si tratta delle misure previste dai commi da 118 a 124, dell'art. 1, della legge di stabilità 2015 e dalle disposizioni del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81 e - per il biennio 2016/2017 - dall'art. 1, commi 178 e seguenti, della l. 28 dicembre 2015, n. 208) e, per l'esercizio in esame, derivanti anche dalle misure denominate "Occupazione Sud" e "Garanzia giovani", 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 rientranti nell'ambito delle misure di "Pace fiscale" - i cui impatti si prevedono in misura crescente sulle risultanze dei consuntivi relativi agli esercizi successivi al 2018.

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 0,064 md (dai 129,488 md del 2017 a 129,424 md). Per contro l'esposizione debitoria verso lo Stato per anticipazioni alla gestione a copertura del fabbisogno diminuisce di 31,752 md e passa dai 33,796 del 2017 a 2,045 md²⁰⁸. Tra le poste dell'attivo, gli unici aggregati rilevanti sono le immobilizzazioni materiali per 0,951 md e i crediti contributivi per 15,958 md, iscritti al netto di un Fondo svalutazione che raggiunge i 38,089 md.

La gestione caratteristica rileva un margine contributi propri/prestazioni che continua a migliorare (-13,015 nel 2015, -8,307 md nel 2016, -6,349 nel 2017 e -4,409 md nel 2018). Se, infatti,

²⁰⁸ 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.

il fondo in senso stretto chiude il 2018 con un saldo positivo di 2,166 ml, i fondi con contabilità separata espongono un disavanzo di 8,504 md.

E', comunque, da considerare come i saldi testé esposti non tengano conto né, come già detto, dei trasferimenti della Gias a copertura di periodi assicurativi (per un importo nel 2018 di 8,068 md), né dei trasferimenti della Gpt a copertura dei periodi di disoccupazione e integrazione salariale (per un importo di 3,988 md nel 2018).

Quanto al rapporto tra numero delle pensioni e numero degli iscritti, esso è pari a 0,59 per il primo fondo, mentre per i fondi ad evidenza separata è pari o superiore all'unità con i seguenti indici: Trasporti 1, Telefonici 1,66, Elettrici 3,85, Inpdai 4,83.

La gestione del Fpld continua a far registrare, come nel biennio precedente, un aumento del numero medio degli iscritti (dai 13.896.870 ai 13.905.810) e la diminuzione del numero delle pensioni (da 8.648.094 a 8.501.454), con una correlata riduzione nell'importo delle prestazioni istituzionali (da 112,44 md del 2017 a 114,452 md), sempre integrate da una quota assistenziale a carico dello Stato (da 27,43 md a 26,571 md).

Per quanto attiene alle spese di amministrazione, sembra, infine, consolidarsi l'andamento in diminuzione registrato già dal 2013, con oneri che passano da 1,102 md del 2017 a 1,089 md del 2018.

E', infine, da evidenziare che afferiscono al comparto nel lavoro dipendente spese per prestazioni istituzionali per un importo di 26,571 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 4,957 md, a fronte dei 4,098 del 2017.

L'incremento di 0,859 md è riconducibile a maggiori contributi propri per 0,842 md e all'aumento delle entrate per il recupero dell'onere a carico della Gias per la restituzione ai datori di lavoro del contributo addizionale per circa 51 ml. Queste variazioni positive compensano l'aumento delle spese per accantonamenti al Fondo svalutazioni crediti contributivi per 65 ml, dei valori di copertura assicurativa per 88 ml e la diminuzione dei trasferimenti attivi da Gias per 48 ml.

Nel loro valore assoluto i trasferimenti della Gpt al Fpld sono, come già detto, di 3,988 md di cui 3,364 md correlati al godimento della NASpI da parte di lavoratori non agricoli.

Il complesso delle entrate contributive è di 22,514 md mentre le prestazioni istituzionali raggiungono i 15,660 md.

Con riferimento alle spese di amministrazione, il valore iscritto si attesta su 0,502 md, confermando il valore del biennio precedente, con un'incidenza sui costi di gestione per circa il 2,6 per cento.

La gestione è contraddistinta da un netto patrimoniale di 198,869 md e, dal lato dell'attivo, da crediti infruttiferi verso il Fpld per 129,434 md, concessi in applicazione della solidarietà di comparto, e da crediti verso le altre gestioni deficitarie pari a 67,462 md.

10.4 Gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni (Cdc)

Nel comparto del lavoro autonomo²⁰⁹ la Gestione Cdc mostra un miglioramento del risultato d'esercizio che passa dai -3,078 md del 2017 ai -2,892 md del 2018. Alla riduzione del *deficit* concorre, dal lato dei ricavi, l'aumento dei contributi propri per 49 ml e, dal lato dei costi, la diminuzione delle prestazioni per 141 ml.

Nel complesso le entrate contributive superano 1,2 md, mentre gli apporti statali, per il tramite della Gias, sono pari a 45 ml con una riduzione di 13 ml sul precedente esercizio. Le pensioni erogate raggiungono un valore di 3,880 md (4,021 md nel 2017).

Il patrimonio netto si attesta nel 2018, su -87,137 md (-90,205 md nel 2017), con una esposizione debitoria verso le altre gestioni di 87,821 md. L'attivo espone un saldo contabile per crediti contributivi di soli 0,609 md (0,715 md nel 2017), iscritti al netto di un fondo di svalutazione che raggiunge 1,532 md, quale conseguenza dell'applicazione di elevati tassi di svalutazione a causa delle ormai croniche difficoltà nel recupero dei crediti.

Quanto alla gestione caratteristica, il margine contributi propri/prestazioni - al netto dei trasferimenti a carico della Gias per interventi di natura assistenziale - pur continuando a migliorare, mostra comunque un rilevante *deficit* pensionistico pari, a fine esercizio, a 2,619 md.

²⁰⁹ Il comparto del lavoro autonomo comprende le gestioni coltivatori diretti, mezzadri e coloni (Cdc), artigiani, commercianti e lavoratori autonomi di cui all'art. 2, c. 26, l. n. 335 del 1995 (parasubordinati).

La gestione, in definitiva, è contraddistinta da perduranti difficoltà che incidono sull'andamento gestionale, conseguenza di un esiguo gettito contributivo, di aliquote contributive agevolate e del basso numero di iscritti, pari a 451.170 (445.300 nel 2017).

Il leggero aumento degli iscritti, unito ad un costante calo del numero delle pensioni erogate, migliora il rapporto pensioni/iscritti (da 2,64 a 2,53) e il rapporto prestazioni/contributi, che si conferma nel 2018 essere pari a 3,08 (3,32 nel 2017).

Sulle dinamiche riferite a tale aspetto hanno influito positivamente gli effetti derivanti dal d.l. n. 201 del 2011, che ha inciso sui requisiti per l'accesso alla pensione degli autonomi e incrementato le aliquote contributive per il periodo 2012-2018.

E', infine, da evidenziare come siano di competenza della gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 2,750 md (2,635 md nel 2017) direttamente a carico della Gias, di cui 2,275 md per quota parte di ciascuna mensilità erogata *ex art. 37, c. 3, lett. c)*, della l. n. 88 del 1989.

10.5 Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani

La Gestione espone nel 2018 un risultato economico negativo per 6,502 md, in peggioramento rispetto ai -5,532 md del 2017, per una maggiore svalutazione dei crediti contributivi (da -1,777 md nel 2017 a -2,317 md).

In sintesi, l'ammontare delle entrate da contributi propri raggiunge gli 8,091 md a fronte di costi per prestazioni pari a 12,048 md. Il patrimonio netto è ancora in diminuzione e si attesta su -69,410 md, a fronte dei -66,891 del 2017, con un'esposizione debitoria verso le altre gestioni di 75,494 md. L'attivo rileva un saldo contabile per crediti contributivi di 4,983 md (6,035 md nel 2017), iscritti al netto di un fondo di svalutazione in rapida crescita, che raggiunge i 12,156 md (10,087 md nel 2017), quale effetto di elevati tassi di svalutazione.

La gestione caratteristica espone un margine contributi propri/prestazioni - al netto dei trasferimenti a carico della Gias per interventi di natura assistenziale - che torna a peggiorare - di 3,957 md, dopo l'andamento crescente del biennio precedente.

Prosegue l'andamento in diminuzione del numero degli iscritti che passano dai 1.631.890 del 2017, ai 1.590.111 del 2018, mentre le pensioni erogate crescono da 1.686.502 del 2017 a 1.707.155 dell'anno di riferimento, con un rapporto pensioni/iscritti che supera l'unità, 1,07 (1,03 nel 2017).

Si rilevano, infine, spese per prestazioni istituzionali per un importo di 2,749 md (2,564 nel 2017) direttamente a carico della Gias, di cui 1,357 md per quota parte di mensilità erogata *ex art. 37, c. 3, lett. c)*, della l. n. 88/89.

10.6 La Gestione dei contributi e delle prestazioni dei commercianti

La Gestione - che presenta il maggior numero di iscritti del comparto lavoratori autonomi - evidenzia un aumento del *deficit* economico per 1,311 md (da -2,045 md del 2017 a -3,956 md). Il peggioramento è ascrivibile al forte incremento della consistenza dell'accantonamento al Fondo svalutazione crediti²¹⁰, pari a 1,170 md (+42 per cento) unito ai -393 ml di contributi e all'aumento delle di prestazioni (+236 ml).

In valori assoluti le entrate contributive raggiungono i 10,459 md (10,851md nel 2017) mentre le prestazioni superano i 10 md (10,111 md), con un lieve incremento della quota a carico della Gias che passa da 1,472 a 1,495 md.

Pur non registrandosi livelli di disavanzo economico paragonabili a quelli della gestione artigiani e Cdc, il fondo non riesce più a tornare su un valore patrimoniale positivo, chiudendo il 2018 in negativo per 11,497 md (-7,848 md nel 2017).

Sempre dal lato patrimoniale è da evidenziare, l'elevato importo del fondo di svalutazione, conseguenza delle percentuali applicate sui crediti contributivi, pari a 15,455 md.

La gestione caratteristica rileva un margine contributi propri/prestazioni - al netto dei trasferimenti a carico della Gias per interventi di natura assistenziale - che peggiora (da 0,976 md nel 2017 a 0,348 md).

Anche la gestione in parola evidenzia un decremento degli iscritti con un saldo negativo di 42.200 unità, accompagnato da un aumento delle pensioni pari a 12.696, che peggiora il rapporto pensioni/iscritti pari a 0,68 (0,66 nel 2017) e quello tra prestazioni/contributi pari a 0,97 (0,91 nel 2017). L'andamento negativo delle iscrizioni denota la crisi strutturale della categoria nonostante l'esclusione per gli anni 2017 e 2018 della corresponsione dell'indennizzo per la cessazione definitiva dell'attività commerciale, prestazione che è successivamente divenuta strutturale - a decorrere dall'anno 2019 - in seguito alla stabilizzazione operata dai

²¹⁰ L'accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi ammonta a 3.954,725 ml è stato determinato applicando le percentuali di svalutazione stabilite con determinazione del Direttore generale 16 maggio 2019, n. 61.

commi 283 e 284, dell'art. 1 della legge di bilancio 2019, così come il versamento dell'aliquota aggiuntiva di contribuzione²¹¹.

E', infine, da evidenziare come afferiscono alla gestione commercianti spese per prestazioni istituzionali per un importo di 1,495 md (1,472 nel 2017) direttamente a carico della Gias, di cui 0,549 md per quota parte di mensilità erogata *ex art.* 37, c. 3, lett. c), della l. n. 88 del 1989.

10.7 Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335

La gestione separata "parasubordinati" realizza - come negli anni precedenti - un risultato d'esercizio positivo, anche se inferiore di 1.128 ml rispetto al 2017, passando dai 6,908 md a 5,779 md, quale conseguenza, tra l'altro, dell'azzeramento dei proventi da interessi attivi per anticipazioni alle gestioni deficitarie. Il patrimonio netto raggiunge a fine 2018 i 123,696 md e contribuisce in modo determinante a correggere il disavanzo patrimoniale delle altre gestioni del comparto, con un saldo che resta, comunque, negativo (-44,348 md).

Le contribuzioni proprie accertate si incrementano di 0,231 md, per effetto dell'aumento dell'aliquota al 33 per cento²¹², per i soggetti non assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie e al 24 per cento, per i soggetti titolari di pensione (diretta e indiretta).

Il totale delle entrate contributive si attesta su 7,895 md (7,664 nel 2017), mentre le prestazioni si mantengono su valori ben inferiori e pari a 1,080 md (0,913 nel 2017).

Sull'andamento del gettito contributivo (+2,99 per cento) ha inciso l'aumento dei contribuenti iscritti (in valori assoluti 1.303.000 nel 2018 rispetto ai 1.249.000 nel 2017), hanno concorso la variazione dell'aliquota di contribuzione per i collaboratori e le figure assimilate (dal 32,72 al 34,23 per cento comprese le aliquote aggiuntive) e la contestuale quantificazione al 25 per cento di quella dei liberi professionisti non assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie. Nel complesso l'incremento di 229 ml rispetto all'esercizio precedente è altresì ascrivibile ai recuperi realizzati tramite l'operazione "Poseidone" che, in riferimento all'anno 2012, ha prodotto accertamenti per 125,768 ml, quale totale di contributi e sanzioni, ai quali si sommano

²¹¹ C.d. "rottamazione delle licenze commerciali". L'obbligo di versamento del contributo - pari all'aliquota aggiuntiva dello 0,09 per cento - per il finanziamento dell'indennizzo per la cessazione definitiva dell'attività commerciale, di cui all'art. 5 del d.lgs. 28 marzo 1996 n. 207, è stato dapprima prorogato, dal comma 2 dell'articolo 19-*ter*, come modificato da lett. b) dell'art. 1, comma 490 della l. n. 147 del 2013, fino al 31 dicembre 2018 e successivamente reso strutturale dall'articolo 1, comma 283, della l. del 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di Bilancio 2019). L'articolo 11-*ter* del d.l. n. 101 del 2019 ha riconosciuto l'indennizzo anche ai soggetti in possesso dei requisiti nel periodo compreso tra il 2017 e il 2018.

²¹² 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, comma 26, della l. 8 agosto 1995, n. 335.

ulteriori crediti per 120,028 ml derivanti dall'incrocio dei dati del flusso delle denunce mensili (*Uniemens*) e i modelli 770.

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 121.169 md (114,200 nel 2017). Da questa attività la gestione dal 2018 non realizza più proventi per interessi (0,110 nel 2017).

La tabella 77 dà conto dell'andamento nel triennio del numero delle pensioni e dei relativi importi medi.

Tabella 75 - Gestione parasubordinati numero e importi prestazioni erogate

Categoria	Anno 2016		Anno 2017		Anno 2018	
	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)
Vecchiaia	344.658	2.391	372.099	2.541	395.6791	2.748
Invalità	2.056	4.552	2.275	4.763	2.495	4.094
Superstiti	39.835	1.053	45.057	1.081	50.863	1.104
Totale	386.549	2.265	419.431	2.395	449.037	2.574

Fonte: Inps - bilanci consuntivi 2017 e 2018

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 0,34.

Il rapporto tra prestazioni e contributi passa dallo 0,12 del 2017 allo 0,14 del 2018. Le spese di amministrazione si mantengono su importi di 34 ml nel 2018, con un'incidenza del 2,6 per cento sul totale costi di produzione.

Gli impatti sulla gestione, derivanti non solo dall'andamento della platea degli iscritti, ma anche delle recenti innovazioni apportate in materia di aliquote contributive²¹³, devono trovare

²¹³ L'art. 2, comma 57, della l. n. 92 del 2012 dispone che "All'articolo 1, comma 79, della l. 24 dicembre 2007, n. 247, al primo periodo, le parole: «e in misura pari al 26 per cento a decorrere dall'anno 2010» sono sostituite dalle seguenti: «in misura pari al 26 per cento per gli anni 2010 e 2011, in misura pari al 27 per cento per l'anno 2012 e per l'anno 2013, al 28 per cento per l'anno 2014, al 30 per cento per l'anno 2015, al 31 per cento per l'anno 2016, al 32 per cento per l'anno 2017 e al 33 per cento a decorrere dall'anno 2018»".

ulteriore valutazione anche in considerazione della riduzione degli apporti al contenimento del disavanzo generale.

E', infine, da rilevare, come afferiscono alla gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 145 ml (127 nel 2017) direttamente a carico della Gias, di cui 94 ml per totalizzazione di periodi assicurativi ai sensi del d.lgs. n. 42 del 2006.

10.8 Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias)

La gestione 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).

La natura delle prestazioni erogate dalla Gias presenta un quadro di elevata complessità avuto riguardo alla stessa tipologia degli interventi, come evidenziato anche nel capitolo undici di questa relazione. Qui basti ricordare la diversa natura dei finanziamenti erogati dalla gestione verso interventi di natura prettamente assistenziale, a copertura di parte del "sistema" degli ammortizzatori sociali, all'onere relativo a erogazioni pensionistiche e agli interventi di esonero e sgravi contributivi.

Il quadro economico della Gias non rileva margini economici, dal momento che lo Stato, attraverso i trasferimenti, assicura la totale copertura delle prestazioni correlate.

La voce di ricavo della Gias è rappresentata quasi esclusivamente dai trasferimenti da parte dello Stato, con un andamento che mostra, nell'ultimo decennio, un tendenziale aumento (si passa dai 75,888 del 2007 ai 105,720 del 2018) anche se nel 2018 si registra una notevole riduzione (-4,558 md). Le altre entrate sono costituite dai contributi apportati dal settore produttivo (1,436 md) destinati al finanziamento dei trattamenti di cassa integrazione straordinaria e disoccupazione.

Un'analisi di maggior dettaglio mette in evidenza come i trasferimenti da parte dello Stato, trovino destinazione: *i*) quanto a interventi pensionistici, per 72,738 md (72,699 md nel 2017), *ii*) quanto a sgravi di oneri sociali ed altre agevolazioni, per 17,821 md (21,014 nel 2017), *iii*) quanto al mantenimento del salario, per 7,129 md (8,067 nel 2017), *iv*) quanto a sostegno della famiglia, per 5,835 md (5,485 nel 2017). Importi inferiori coprono le prestazioni economiche connesse a riduzione di oneri previdenziali (0,540 md) e interventi diversi (1,603 md).

Sul fronte dei costi, due sono gli aggregati più rilevanti: le prestazioni istituzionali pari a 61,551 md (61,815 nel 2017) e i trasferimenti ad altre gestioni per 34,297 md (33,999 nel 2017).

Nel primo sono comprese le erogazioni pensionistiche pari a 23,407 md (22,904 md nel 2017) per quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata; la quota per garantire il pagamento delle pensioni *ex* Inpdap pari a 65,952 md (6,383 md nel 2017); gli oneri per il mantenimento del salario pari a complessivi 5,112 md; gli oneri a sostegno della famiglia pari a 5,243 md.

Nell'ambito dei trasferimenti ad altre gestioni, 17,991 md (17,610 nel 2017) sono destinati alla copertura delle prestazioni erogate dalla gestione invalidi civili; 6,105 md a copertura di mancato gettito per agevolazioni contributive; 3,204 md (3,748 md nel 2017) a copertura assicurativa di periodi indennizzati di ammortizzatori sociali; 4,196 md a copertura del disavanzo della gestione del personale delle FF.SS.

10.9 Gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili

La gestione *ex* art. 130 del d.lgs. 31 marzo 1988, n. 112 è, come già detto, integralmente finanziata dallo Stato attraverso la Gias.

Nella tabella 78 sono esposti gli oneri relativi alle prestazioni erogate al 31 dicembre 2018, poste a confronto con gli analoghi valori del 2017.

Tabella 76 - Invalidi civili. Spesa per prestazioni

(dati in milioni)

	2017			2018		
	Rate di pensione	Indennità di accompagnamento	Totale	Rate di pensione	Indennità di accompagnamento	Totale
Invalidi civili	3.327	12.863	16.190	3.395	13.140	16.535
Ciechi civili	343	802	1.145	346	804	1.150
Sordomuti	61	137	198	63	138	201
Totale	3.731	13.802	17.533	3.804	14.082	17.886

Fonte: Inps - elaborazione dati rendiconti 2017 - 2018

La tabella mostra un incremento della spesa complessiva per 353 ml, determinato da un aumento d'indennità di accompagnamento (+280 ml) e della spesa per pensioni (+73 ml).

Quanto al numero dei trattamenti, in essere a fine esercizio, passano per gli invalidi civili dai 2.496.586 del 2017 ai 2.576.95; per i ciechi dai 122.945 ai 123.143; per i sordomuti dai 43.707 ai 43.921²¹⁴.

²¹⁴ Fonte: Elaborazione statistica da *Datawarehouse* (DWH) - marzo 2019

10.10 Gestione speciale di previdenza dei dipendenti della pubblica amministrazione (ex Inpdap)

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. È articolata in dieci diverse evidenze contabili espressione della suddivisione per diverse tipologie di attività:

- Cassa pensioni dipendenti enti locali (ex Cpdel) con 1.210.000 iscritti (1.197.000 nel 2017);
- Cassa pensioni sanitari (ex Cps) con 118.000 iscritti (117.000 nel 2017);
- Cassa pensioni ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari (ex Cpug) con 4.000 iscritti (4.000 nel 2017);
- Cassa insegnanti asili nido e scuole elementari parificate (ex Cpi) con 25.500 iscritti (25.200 nel 2017);
- Cassa trattamenti pensionistici statali (ex Ctps) con 1.980.000 iscritti (1.929.000 nel 2017);
- Gestione autonoma delle prestazioni creditizie e sociali con iscritti 3.419.000 (3.338.829 nel 2017);
- Gestione per il trattamento di fine servizio ai dipendenti enti locali (ex Inadel) con 1.195.000 iscritti (1.293.000 nel 2017);
- Gestione per il trattamento di fine servizio al personale dipendente dalle Amministrazioni statali (ex Enpas) con iscritti 1.911.000 (1.900.000 nel 2017);
- Gestione per la previdenza al personale dipendente degli enti di diritto pubblico (ex Enpdep) con 188.000 iscritti (197.000 nel 2017);
- Gestione per l'assistenza magistrale (ex Enam) con 343.000 iscritti (342.885 nel 2017).

Il risultato di esercizio complessivo, che ingloba quelli delle singole gestioni, continua nel *trend* negativo (-10,095 md), peggiorando quello conseguito nel 2017 (-9,260 md). Per effetto del risultato di esercizio e del contributo per il ripiano delle anticipazioni di bilancio, pari a 22.529,368 ml, che evidenzia la quota parte delle anticipazioni di bilancio concesse dallo Stato ai sensi dell'art. 35, comma 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 2018 è di 9.746,228 ml.

Le entrate contributive raggiungono i 57,665 (55,510 md del 2017), a fronte di oneri per prestazioni istituzionali pari a 61,468 md (59,186 md del 2017) di cui 61,460 md per pensioni (59,178 md nel 2017).

Nonostante il peggioramento del saldo economico, il patrimonio netto migliora considerevolmente da -22,181 md a -9,746 md, per il citato intervento di ripiano delle anticipazioni sul fabbisogno finanziario, il cui importo - 22,529 md - ridimensiona il corrispondente debito (27,075 md nel 2017, 1,259 md nel 2018). L'attivo patrimoniale risulta caratterizzato da crediti di conto corrente verso le gestioni per 36,347 md (36,503 nel 2017) e da immobilizzazioni per 7,637 md (8,213 nel 2017) mentre il passivo rileva un debito di conto corrente sempre verso le gestioni pari a 53,636 md (40,088 nel 2017).

In particolare, tra le immobilizzazioni finanziarie si evidenziano 3,346 md (3,549 nel 2017) per mutui e 1,936 md (2,24 nel 2017) per prestiti concessi agli iscritti alla "Gestione credito".

La gestione caratteristica indica un margine contributi propri/prestazioni che continua a peggiorare (-7,084 nel 2015; -8,354 nel 2016; -9,402 nel 2017; -10.328 nel 2018), con la gestione Cpdel che da sola chiude con un saldo di -9,257 (-8,991 md nel 2017).

Dopo il forte ridimensionamento registrato nel biennio precedente, le spese di amministrazione tornano a crescere, da 378 ml a 402 ml.

Competono alla gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 9,355 md direttamente a carico della Gias, di cui 5,952 md quale apporto dello Stato per garantire il pagamento delle pensioni, ex art. 2, c. 5, l. n.183/2011.

La tabella 79 riporta i dati sulla situazione economica e patrimoniale delle gestioni ex Inpdap.

Tabella 77 - Situazione patrimoniale gestioni ex Inpdap

(dati in milioni)

Casse e gestioni ex INPDAP	Situazione patrimoniale al 1.1.2018	Movimento economico dell'anno	Ripiano anticipazioni	Situazione patrimoniale al 31.12.2018
ENPAS	6.891	7.377		486
INADEL	7.071	6.879		-192
ENPDEP	74	81		7
CPDEL	-64.155	-52.215	21.226	-9.286
CPI	-152	-245	2	-95
CPUG	100	88		-12
CPS	17.886	16.669		-1.217
CTPS	807	2.108	1.301	0
CREDITO	9.095	9.279		184
Ex ENAM	202	231		29
Totale	-22.181	-9.746		-10.095

Fonte: Inps - rendiconto 2018

Per gli aspetti inerenti alla riscossione dei contributi, alla tutela delle pretese creditorie, agli aggiornamenti delle posizioni assicurative degli iscritti e alle misure derivanti dai nuovi indirizzi in materie di prescrizione si rinvia a quanto esposto nel cap. 6.7.

10.11 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 158.641 assicurati, eroga 59.033 pensioni per un importo medio di 15.323 euro;
- Fondo pensioni sportivi professionisti, che, con 5.411 assicurati, eroga 2.580 pensioni per un importo medio di 24.688 euro;
- Fondo assistenza e previdenza pittori, scultori, musicisti e autori drammatici.

Il 2018 conferma l'utile dell'esercizio precedente (0,267 md nel 2017, 0,266 md nel 2018), dove il ridimensionamento dell'accantonamento al Fondo svalutazione crediti (da 49 ml a 3 ml) viene compensato dal calo dei contributi (-42 ml) e dall'aumento delle prestazioni (+17 ml). I proventi da contributi propri ammontano a 1,175 md (1,217 md nel 2017) di cui 1,070 md riferibili ai lavoratori dello spettacolo e 0,105 md al settore degli sportivi professionisti, mentre gli "altri ricavi", pari a 27 ml, sono ascrivibili quasi esclusivamente ai trasferimenti dalla Gias per circa 20 ml (22 nel 2017).

Nell'aggregato "costo della produzione" (0,943 md), la spesa per prestazioni istituzionali è di 0,904 md (ripartiti in 0,840 md per lo spettacolo e 63 ml per i professionisti).

I proventi e gli oneri finanziari sono costituiti principalmente da ricavi da investimenti patrimoniali che aumentano di 0,416 ml (da 1,6 a 2,02 ml).

L'assetto patrimoniale si presenta privo di criticità, in virtù di un patrimonio netto di 5,092 md con un attivo di 5,161 md e un indebitamento di soli 50 ml.

Le immobilizzazioni finanziarie - dopo le riduzioni registrate nel biennio 2013/2014 - si attestano su 0,376 md di cui 0,267 md costituite da fondi immobiliari; l'attivo circolante pari a 4,638 md, si giova degli effetti positivi dell'aumento delle disponibilità liquide (+288 ml).

Sul fronte del passivo, sono iscritti debiti per 48 ml, di cui 26 per sottoscrizioni di partecipazioni ed acquisto valori mobiliari e 18 per debiti diversi.

La gestione caratteristica rileva un margine contributi propri/prestazioni che peggiora, tornando ai valori del 2016 (0,33 md nel 2017 e 0,27 nel 2018), con la Gestione lavoratori dello spettacolo che da sola chiude con un saldo di 0,230 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 86 ml direttamente a carico della Gias, di cui 75 ml per quota parte di ciascuna mensilità erogata *ex art. 37, c. 3, lett. c)*, della l. n. 88 del 1989.

10.12 Fondo di previdenza per il Clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica

Il Fondo clero anche nel 2018 conferma il miglioramento dei margini economici, di circa 3 ml (da -51 ml del 2016 a -49 ml) riconducibile, soprattutto, all'annullamento dell'onere finanziario per interessi passivi maturati sul debito corrente con le gestioni dell'Inps.

Le entrate contributive accertate confermano il dato del 2017 (31 ml), mentre i costi delle prestazioni erogate registrano un lieve miglioramento passando dai 97 ml del 2017 ai 95 ml nel 2018, per effetto del decremento del numero dei trattamenti pensionistici (da 12.930 a 12.640).

La situazione patrimoniale registra una perdita a patrimonio netto di 2,216 md, a fronte della quale l'attivo non raggiunge i 36 ml, di cui 30 ml di crediti contributivi netti.

La fissazione a sessantotto anni dei requisiti anagrafici per la pensione di vecchiaia continua ad avere effetti sul numero di prestazioni, confermato dal miglioramento del rapporto pensioni/iscritti (0,72 nel 2017, 0,71 nel 2018). Nonostante la diminuzione delle prestazioni, l'esiguità delle entrate peggiora il rapporto prestazioni/contributi (3,12 nel biennio 2013 e 2014, 3,19 nel 2015, 3,23 nel 2016, 3,13 nel 2017, 3,17 nel 2018).

È infine da rilevare come afferiscono alla Gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 10 ml direttamente a carico della Gias, di cui 8 ml per quota parte delle prestazioni pensionistiche, *ex art. 21, l. n. 903 del 1973*.

10.13 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"²¹⁵.

Il Fondo di tesoreria è finanziato secondo le modalità derivanti dal principio della ripartizione e 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 addetti²¹⁶.

La gestione, per espressa previsione legislativa, non espone margini economico-patrimoniali. Il conto economico evidenzia 5,958 md di entrate da contributi, in aumento di 0,97 md sul 2017, e un aumento dei costi per prestazioni pari a 0,417 md (da 4,007 md del 2017 a 4,424 md), mentre diminuisce la posta contabile dei trasferimenti passivi allo Stato, da 1,884 md del 2017 a 1,551 md. Il flusso di trasferimenti passivi allo Stato è pari a 1,551 md, a fronte di 1,868 md dell'esercizio precedente.

L'assetto patrimoniale rileva, nell'attivo, un credito verso l'Inps di 0,763 md (0,859 md nel 2017) e verso i datori di lavoro e gli iscritti di 1,282 md al lordo del fondo svalutazione (0,901 md), mentre il passivo evidenzia un fondo di accantonamento per le somme di pertinenza del fondo Tfr da utilizzare negli esercizi successivi per 1,510 md.

Il Fondo di previdenza complementare, denominato "Fondinps" - sottoposto alla vigilanza della Covip - è caratterizzato dalla separatezza e dall'autonomia patrimoniale oltre che regolamentare ed amministrativa.

²¹⁵ Art. 1, comma 755, della l. 27 dicembre 2006, n. 296.

²¹⁶ 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.

Ad esso aderiscono, in via residuale, i lavoratori di aziende con meno di 50 dipendenti – sprovvisti di una forma di previdenza complementare – che non hanno espresso la scelta per la destinazione del Tfr.

Nelle precedenti relazioni è stato posto in rilievo come la mancanza di una autonoma struttura organizzativa abbia comportato aggravii di costi e ridotto i margini di redditività a causa del ricorso a società esterne o all'avvalimento di soggetti *in house*²¹⁷, previa stipula di apposite convenzioni o contratti²¹⁸.

Quanto agli iscritti, continua a registrarsi un'esigua platea di riferimento pari a sole 27.907 unità, in forte diminuzione rispetto al 2017, mentre gli attivi risultano 5.882, contro i 22.025 inerti o silenti. Il 25,02 per cento (pari a 6.983 unità) del totale degli iscritti ha una posizione individuale non superiore a 100 euro.

Il conto economico chiude in positivo, poco al di sopra di 2 ml, con un patrimonio netto (“attivo netto destinato alle prestazioni”) pari a 82 ml (80 ml nel 2017).

In tale contesto si assiste ad un peggioramento del saldo della gestione previdenziale che passa da 3,9 ml a 3,6, per effetto dell'aumento delle anticipazioni (+0,149 ml) nonché delle erogazioni in forma capitale (+0,194 ml). Una leggera flessione si rileva per gli oneri di gestione (-50 mgli) per minori commissioni erogate a favore di Unipol Sai Assicurazioni spa.

La “gestione finanziaria indiretta” di Fondinps espone in conto economico un risultato peggiore di quello del 2017 di circa 3,1 ml, passando da 1,5 ml a -1,6 ml. Il rendimento della gestione finanziaria registra – a fronte di un rendimento del Tfr per l'anno 2018 del 2,26 per cento – un risultato negativo, pari a -1,82 per cento in termini assoluti.

Quanto al rendimento maturato dall'inizio della gestione, esso è per Fondinps del 15,98 per cento, inferiore a quello del Tfr pari al 23,58 per cento.

Al peggioramento della gestione finanziaria si uniscono perduranti difficoltà di riscossione (243 aziende morose ed omissioni contributive per 2,2 ml), ripartizione ed abbinamento dei contributi (1,4 ml di contributi – 1,7 ml nel 2016 – risultano ancora imputati ad una “unica testa virtuale”).

²¹⁷ La società Italia previdenza Sispi - partecipata al cento per cento dall'Inps - gestisce il sistema informativo ed amministrativo delle posizioni degli iscritti, mentre Previnet spa è incaricata del servizio amministrativo per la gestione dei titoli e l'invio dei modelli fiscali.

²¹⁸ La Mangusta Risk Italia svolge la funzione di *advisor* per il monitoraggio della gestione finanziaria e la Unipol Sai si occupa della gestione delle risorse finanziarie (la cui convenzione è scaduta il 30 settembre 2019). La Società generale *Securities Services* è la banca depositaria e mentre ad uno studio legale è stato conferito - dal 1° dicembre 2015 - l'incarico di controllo interno.

A seguito di accertamento ispettivo, effettuato nel corso del 2016 dalla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), sono emerse numerose ed insuperabili criticità strutturali²¹⁹ cui è conseguita la richiesta di adozione di un provvedimento normativo volto alla soppressione di Fondinps²²⁰. Con la legge di Bilancio per il 2018 (art. 1, c. 173) è stata disposta la soppressione di Fondinps, a far data dall'adozione del decreto del Ministro del lavoro il cui schema di regolamento è stato sottoposto al parere del Consiglio di Stato che ha espresso parere favorevole, nell'adunanza del 16 gennaio 2020. In particolare, lo schema di decreto dispone il trasferimento delle posizioni previdenziali di Fondinps al "Fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori dell'industria metalmeccanica, della installazione di impianti e dei settori affini" (Fondo Cometa). Nella bozza di decreto si prevede il riversamento dell'eventuale attivo residuo al Fondo Cometa, la successione di quest'ultimo negli eventuali rapporti passivi ancora in essere e la cancellazione di Fondinps dall'Albo dei fondi pensione tenuto dalla Covip.

10.14 Fondi di solidarietà

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, comma 3, del d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, nel disciplinare la facoltà di riscatto dei periodi non coperti da contribuzione, ha previsto, nel contempo, che i fondi di solidarietà, di cui al d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148, 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 di finanziamento²²¹. Ne deriva come il continuo ampliamento della platea dei destinatari sia conseguenza della stipula di specifici accordi per la estensione delle tutele attribuite ai lavoratori dei settori sprovvisti di interventi di matrice

²¹⁹ Si ribadisce, al riguardo, come la posizione assunta dalla Covip rafforzi ulteriormente le considerazioni formulate dalla Corte dei conti nelle relazioni al Parlamento relative ai trascorsi esercizi, nelle quali si poneva in evidenza l'ipotesi di una cessazione del fondo.

²²⁰ Rendiconto 2018 - allegato F.

²²¹ 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.

pubblicistica. Infatti, oltre alla previsione di prestazioni sostitutive degli ammortizzatori sociali²²², 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 province autonome trentine, beneficiando di una provvista economica ascrivibile a risorse della fiscalità generale²²³ 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.

Nell'esercizio finanziario in riferimento, l'Istituto ha proseguito le attività di recupero della contribuzione ordinaria di finanziamento dovuta dai fondi di solidarietà istituiti ai sensi dell'articolo 26 del citato d.lgs. n. 148 del 2015²²⁴.

²²² 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.

²²³ La legge regionale n. 21 del 2015 ha previsto trasferimenti della Provincia autonoma di Trento rispettivamente pari a 2 ml per l'anno 2017 e 1 ml per l'anno 2018, al fine di consentire l'immediata operatività del fondo.

²²⁴ Tra i nuovi Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico (decreto interministeriale n. 86985 del 9 gennaio 2015); Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo - Solimare (decreto n. 90401 dell'8 giugno 2015); Fondo di solidarietà bilaterale del settore dei Gruppi ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani (decreto n.

In questo contesto oltre alla disciplina del d.lgs. n. 148 del 2015, integrativa e attuativa di quanto previsto in materia dei Fondi di solidarietà bilaterali dall'art. 3, della l. n. 92 del 2012, meritano attenzione le disposizioni regolamentari contenute nei decreti istitutivi e di adeguamento dei fondi.

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 ed individua criteri, priorità e limiti per l'erogazione delle medesime²²⁵.

Per quanto afferisce al fondo delle province autonome si rileva che - in attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 40 del d.lgs. n. 148 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 sociali²²⁶- 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", ed 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 ubicate nel territorio, rispettivamente, della provincia di Trento o di Bolzano-Alto Adige.

Il Fondo territoriale intersettoriale della Provincia autonoma di Trento eroga una prestazione di durata pari ad un mese e di importo pari all'ultima Naspi percepita, e provvede al

95440 del 18 aprile 2016); Fondo territoriale intersettoriale della Provincia autonoma di Trento (decreto n. 96077 dell'1 giugno 2016).

²²⁵ 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.

²²⁶ Accordi recepiti, per quanto riguarda la Provincia di Trento, con decreto ministeriale n. 96077 del 1° giugno 2016, e per quanto riguarda la Provincia di Bolzano con n. 98187 del 20 dicembre 2016.

versamento della contribuzione correlata, quale tutela integrativa connessa alla perdita del posto di lavoro per i lavoratori che hanno fruito della Naspi per l'intera sua durata, e che alla data di cessazione del rapporto di lavoro hanno compiuto i 58 anni di età. Mentre ai lavoratori con la qualifica di stagionali²²⁷ - già beneficiari di Naspi che abbiano lavorato almeno 26 settimane negli ultimi 12 mesi - spetta una prestazione di durata pari alla differenza tra quattro mesi e la durata della Naspi e in ogni caso non superiore ad un mese, di importo uguale all'ultima Naspi percepita, oltre al versamento della relativa contribuzione correlata.

Nel corso del 2018 con apposita circolare è stata illustrata la disciplina del Fondo di solidarietà bilaterale ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani, istituito dal Decreto Interministeriale n. 95440 del 2016. Il Fondo in questione è volto ad assicurare ai lavoratori del settore dei Gruppi ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani, a prescindere dalla consistenza numerica dell'organico, una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia d'integrazione salariale ordinaria o straordinaria.

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 nel referto per l'anno 2015, è da sottolineare il rilievo che assume l'istituzione (Fis), riguardo a tutti i datori di lavoro - non solo gli esercenti attività imprenditoriale - che occupino sempre mediamente più di cinque dipendenti, appartenenti a settori per i quali non siano stati stipulati accordi volti all'attivazione di un Fondo di solidarietà o un Fondo di solidarietà bilaterale alternativo.

Il Fondo di integrazione salariale garantisce un assegno di solidarietà in favore dei dipendenti di datori di lavoro che stipulano, con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, accordi collettivi aziendali che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di licenziamento collettivo, o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo.

²²⁷ Appartenenti ai settori produttivi del turismo e degli stabilimenti termali, del commercio al dettaglio, della ristorazione e degli impianti a fune.

Questa prestazione può anche essere assicurata dai fondi di solidarietà bilaterali alternativi per il periodo massimo stabilito dal decreto. Per i periodi di erogazione delle prestazioni di assegno ordinario e assegno di solidarietà, i fondi provvedono a versare alla gestione d'iscrizione del lavoratore interessato la contribuzione correlata alla prestazione.

Per quanto attiene alle modalità di finanziamento, è disposta la revisione delle aliquote di contribuzione ordinaria prevedendo, per i fondi di solidarietà bilaterale alternativi, una aliquota non inferiore allo 0,45 per cento della retribuzione imponibile previdenziale e per il Fis allo 0,65 per cento per i datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti e allo 0,45 per cento per i datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque sino a quindici dipendenti.

Quanto alla gestione dei fondi, essa è demandata ad un Comitato amministratore, composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative e da due funzionari in rappresentanza dei Ministeri vigilanti, a tutela della corretta attuazione delle disposizioni introdotte dal decreto in parola. In merito si rileva che, nonostante la pubblicazione in Gazzetta ufficiale del decreto istitutivo²²⁸, il Comitato amministratore del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali, nominato con decreto 7 marzo 2018, si è insediato il 24 luglio 2018.

Tutti gli interventi a carico dei fondi di solidarietà sono concessi previa costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse acquisite, non potendo gli stessi erogare prestazioni in carenza di disponibilità, come peraltro previsto dalle disposizioni di cui all'art. 35, c. 2, del d.lgs. n. 148 del 2015. L'Istituto, con specifico messaggio, ha fornito indicazioni in merito al c.d. "tetto aziendale" utile ai fini dell'erogazione della misura delle prestazioni a sostegno del reddito erogate dai fondi di solidarietà²²⁹. Quanto all'attività di accertamento e riscossione del contributo addizionale a carico dei datori di lavoro per il finanziamento delle prestazioni ordinarie e di solidarietà erogate con pagamento diretto dai Fondi di solidarietà, si evidenzia l'avvio del recupero della contribuzione addizionale di

²²⁸ D.i. 18 aprile 2016, n. 95439 pubblicato in gazzetta ufficiale 16 giugno 2016, n. 139.

²²⁹ Il meccanismo del c.d. "tetto aziendale" - disciplinato nei regolamenti dei singoli fondi al fine di garantire un'equa distribuzione delle risorse - consente a ciascun datore di lavoro di accedere alle prestazioni in proporzione alla contribuzione dovuta in ciascun periodo temporale.

finanziamento dovuta dai datori di lavoro che accedono alle prestazioni ordinarie dei fondi di solidarietà, attraverso l'estensione delle funzionalità già in uso per le richieste del contributo addizionale dovuto in ragione dei pagamenti diretti effettuati dall'Istituto per cassa integrazione²³⁰. La misura della contribuzione addizionale è individuata dai decreti istitutivi dei fondi di solidarietà che recepiscono la volontà delle parti sindacali, pur non potendo essere inferiore all'1,5 per cento delle retribuzioni perse, cioè della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate.

E', poi, da sottolineare l'estensione della c.d. Ape di mercato (*ex art. 1, c. 172, l. n. 232 del 2016*) ai fondi di solidarietà di cui agli articoli 26 e 27 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 48 - oltre che ai datori di lavoro del settore privato del richiedente e agli enti bilaterali - con la possibilità (previo accordo individuale con il lavoratore) di incrementare il montante contributivo individuale maturato da quest'ultimo, versando all'Inps in un'unica soluzione, alla scadenza prevista per il pagamento dei contributi del mese di erogazione della prima mensilità dell'Ape, un contributo non inferiore, per ciascun anno o frazione di anno di anticipo rispetto alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia, all'aliquota ordinaria.

L'Ape c.d. di mercato si aggiunge, in definitiva, alle previsioni normative che disciplinano, ai sensi dell'art. 26, c. 9, lett. b), del d.lgs. n. 148 del 2015, gli assegni straordinari erogati (questi ultimi) dai fondi di solidarietà, nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni ovvero nei diversi termini stabiliti da specifiche discipline.

Quanto alle prestazioni ordinarie (assegno ordinario, interventi di formazione), a quelle emergenziali integrative dell'indennità di disoccupazione (assegno emergenziale, *outplacement*) e a quelle straordinarie (assegno straordinario in ragione di processi di agevolazione all'esodo), 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, 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.

²³⁰ In tal senso, l'art. 33, del d.lgs. n. 148 del 2015 dispone l'obbligo datoriale di versamento ai fondi di solidarietà di un contributo addizionale, calcolato in rapporto alle retribuzioni perse, nei casi in cui siano previste prestazioni a sostegno del reddito consistenti nell'erogazione dell'assegno ordinario e dell'assegno di solidarietà.

L'Istituto, al fine di controllare la sussistenza della provvista finanziaria, ed assicurare la copertura degli oneri sostenuti per gli assegni straordinari e dei relativi costi di gestione, ha richiesto alle Sedi di verificare le contabilizzazioni relative all'incasso del contributo straordinario a copertura degli assegni straordinari di sostegno del reddito erogati dai Fondi di solidarietà, regolati, da ultimo, con gli articoli 26 e seguenti, del d.lgs. n. 48 del 2015, nonché delle prestazioni di esodo di cui all'art. 1, commi da 1 a 7-ter, della l. 28 giugno 2012, n. 92. Inoltre, sono state riepilogate le scritture contabili connesse con l'accreditamento della provvista, versata dalle aziende esodanti interessate, in via anticipata, sulle contabilità speciali intestate alle Sedi competenti.

Appare, comunque, necessaria l'adozione di misure di controllo sulla effettiva sussistenza dei requisiti per la concessione delle prestazioni a carico dei fondi e sulla destinazione delle somme deliberate. Un presidio volto, in buona sostanza, ad evitare il verificarsi di eventi caratterizzati dalla indebita destinazione delle risorse dei fondi. Attività che assume particolare criticità per l'Inps avendo riguardo alla circostanza che - seppur sussiste un vincolo di pareggio di bilancio e di divieto di corrispondere delle prestazioni in mancanza della necessaria provvista - i saldi di esercizio dei fondi confluiscono nel bilancio dell'Istituto²³¹. In tal senso, inoltre, con messaggio Inps 4 novembre 2019, n. 4004 è stata evidenziata la necessità di verificare che gli incassi riferiti alle provviste siano esattamente accreditati alla gestione contabile di riferimento.

10.15 Fondo previdenziale per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea

Il Fondo è una delle gestioni, pur di minori dimensioni, che presenta profili di problematicità già oggetto di attenzione nei precedenti referti, con uno squilibrio gestionale, risultanza del divario tra contributi e prestazioni. Con d.i. 1° aprile 2016 è stato ricostituito il Comitato di vigilanza del fondo, successivamente integrato con d.i. 19 luglio 2016, con scadenza 4 agosto 2020.

I risultati economici, pur negativi, registrano un miglioramento, (dai -194 ml del 2017 ai -162 ml del 2018), ascrivibile in prevalenza di risultati positivi delle operazioni Scip (-21 ml).

²³¹ Tra gli altri si veda il messaggio Inps 14 dicembre 2017, n. 5025.

Nel complesso le entrate contributive superano i 149 ml, mentre le prestazioni raggiungono un valore di 318²³² ml (con un rapporto tra i due valori di 0,47).

Il patrimonio netto si attesta nel 2018, su -1,02 md (-0,911 nel 2017), con un'esposizione debitoria verso le altre gestioni di 1,07 md. L'attivo è caratterizzato da un saldo contabile per crediti contributivi di soli 25 ml (11 nel 2017), iscritti al netto di un fondo di svalutazione che raggiunge i 37 ml.

Nonostante l'aumento del numero delle pensioni (7.305), migliora il rapporto prestazioni/contributi, che passa da 3,04 a 2,03, mentre la diminuzione degli iscritti peggiora il rapporto pensioni/iscritti che passa da 0,61 a 0,63.

Il numero dei contribuenti, che registra una lieve riduzione (-139 unità), indice della stabilizzazione occupazionale di un settore caratterizzato da forti spinte concorrenziali, conferma le valutazioni previsionali sulla prospettiva di tenuta del fondo a causa del limitato potenziale contributivo che copre meno della metà delle spese per prestazioni (47 per cento).

Ne deriva come in mancanza di interventi correttivi, o in alternativa di una soluzione definitiva, risulti improcrastinabile l'iscrizione del fondo in parola tra le evidenze contabili separate del Fpld.

10.16 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. 28 gennaio 2019, n. 4, ha modificato le

²³² Importo al netto degli oneri pensionistici ritenuti di natura non previdenziale, posti a carico della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali ai sensi dell'art. 37 della l. n. 88 del 1989.

previsioni di cui all'articolo 2, comma 47, della l. n. 92 del 2012 e di cui al comma 2 dell'articolo 6-*quater* del d.l. n. 7 del 2005, convertito con modificazioni dalla l. n. 43 del 2005. In particolare, risulta prorogato al 1° gennaio 2020 il termine a partire dal quale le maggiori somme, derivanti dall'incremento dell'addizionale di cui al citato articolo 6-*quater*, comma 2, saranno riversate alla Gias.

In parallelo, è 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 implica che il medesimo incremento venga riversato nella misura del cinquanta per cento alla Gias; il rimanente cinquanta per cento è destinato, viceversa, ad alimentare il predetto Fondo di solidarietà del trasporto aereo. Inoltre, è stato abrogato il comma 5 dell'art. 13-*ter* del d.l. n. 113 del 2016, che aveva previsto per l'anno 2019, un ulteriore incremento pari a 0,32 euro. Ne deriva 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 deve essere interamente destinato alla Gias, con evidenti impatti sulla sostenibilità del finanziamento delle prestazioni erogate dal fondo.

Infatti, 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 del 2005, come modificato dal d.l. 28 agosto 2008, n. 134, sui biglietti aerei emessi in Italia.

Il finanziamento in parola sarebbe dovuto cessare al 31 dicembre 2015 per effetto dell'art. 2, c. 47, della l. n. 92 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 decreto interministeriale 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 ml a

favore dell'Inps da riversare alla Gias e l'aumento di 0,32 euro per biglietto emesso - a partire dal 1° gennaio 2019 - a beneficio del fondo di solidarietà²³³.

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.l. n. 3572015. 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"²³⁴.

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'articolo 13, comma 23, del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 febbraio 2014, n. 9, è 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. Risulta 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.

Il Fondo eroga le seguenti prestazioni: *i*) prestazioni integrative della misura delle prestazioni a sostegno del reddito, con durata massima pari a quella dell'ammortizzatore sociale di riferimento per ciascun lavoratore beneficiario; *ii*) prestazioni integrative della durata, per un massimo di due anni, dell'indennità di mobilità o di Aspi/Naspi, limitatamente alle prestazioni di mobilità o Aspi/Naspi richieste e godute per il periodo decorrente dal 1° luglio 2014 fino al 30 giugno 2016; *iii*) assegni straordinari a sostegno del reddito, finalizzati a processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; *iv*) finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale.

²³³ In tal senso dispone l'art. 13 ter, c. 5, del d.l. 113 del 2016.

²³⁴ 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, comma 75, della l. n. 92 del 2012 (180 ml).

Quanto al termine decadenziale di presentazione delle domande di accesso alle prestazioni integrative (60 giorni dalla data di licenziamento), con circolare 17 giugno 2019, n. 89 si è stabilito che esso non trova applicazione alle prestazioni integrative della misura Aspi/Naspi. Il fondo è stato interessato da una serie di disposizioni innovative adottate dal Comitato amministratore, in conformità alle indicazioni ministeriali, ovvero direttamente dal Ministero del lavoro.

In particolare, sono stati integrati i criteri di priorità nella definizione delle domande, nei casi di carenza di fondi e la durata delle prestazioni in rapporto alla prestazione di riferimento²³⁵.

Quanto ai requisiti per il possesso della regolarità contributiva nei confronti degli enti previdenziali da parte delle aziende del settore, l'Istituto con apposita circolare, adottata in conformità alle indicazioni ministeriali²³⁶, ha precisato come - a norma dell'art. 5, c. 7, del d.l. 30 gennaio 2015 - le aziende accedano alle prestazioni del Fondo solo se in possesso di un Durc regolare²³⁷. Inoltre, è specificato che al fine di accedere alle prestazioni del Fondo, l'azienda dovrà avere integralmente corrisposto all'Inps i versamenti relativi all'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di cui all'art. 6-*quater*, c. 2, d.l. n. 7 del 2005 e s.m.i.

Nella medesima circolare viene previsto che, nell'ipotesi in cui il datore di lavoro fosse destinatario di un provvedimento di reiezione della domanda a causa delle accertate irregolarità contributive, potrà procedere alla presentazione di una nuova domanda di accesso, solo previa regolarizzazione della propria posizione debitoria.

Quanto alla platea dei destinatari delle prestazioni integrative, il Ministero del lavoro ha precisato - sia con riguardo alla misura che quanto alla durata dell'indennità di mobilità ordinaria e di Aspi/Naspi - che le stesse possono essere riconosciute solamente ai lavoratori che siano stati licenziati nell'ambito di una procedura collettiva o per giustificato motivo oggettivo²³⁸.

Per quanto attiene alla procedura di pagamento delle prestazioni erogate dal Fondo, assume rilievo la circostanza che essa risulti, oggi, uniforme all'applicativo utilizzato da Inps per la

²³⁵ Delibera n. 100 del 22 novembre 2016 del Comitato amministratore del fondo, giuste le indicazioni del Ministero del lavoro (nota 8 novembre 2016, n. 21301).

²³⁶ Circolare n. 97 del 1° giugno 2017 e nota del Ministero del lavoro del 20 aprile 2017, prot. n. 2738.

²³⁷ Ad esclusione delle imprese sottoposte a procedure concorsuali con finalità liquidatoria. Per tutte le altre aziende, la regolarità contributiva viene verificata con le modalità previste dall'art. 4 del d.l. 20 marzo 2014, n. 34, convertito con modificazioni dalla l. 16 maggio 2014, n. 78.

²³⁸ Ministero del lavoro, Nota n. 2738 del 20 aprile 2017.

corresponsione della prestazione principale, così da scongiurare incongruenze nella corresponsione dei trattamenti in parola.

Il bilancio economico di fine esercizio 2018 del Fondo registra un miglioramento per 11 ml (da 129 del 2017 ai 140 ml del 2018), attribuibile al maggior differenziale di 12 ml tra valore e costo della produzione.

In particolare, tra i componenti del valore della produzione, sia i contributi che gli altri ricavi, riferibili alla quota di addizionale, aumentano complessivamente di 13 ml, mentre tra i costi si incrementano le prestazioni, per 8 ml.

Il patrimonio mostra un saldo netto di 0,887 md (0,747 nel 2017) e, dal lato delle poste attive, crediti di conto corrente verso le altre gestioni per 0,876 md (0,736 nel 2017).

10.17 Fondo delle Ferrovie dello Stato (FS)

Il Fondo è stato costituito al fine di erogare prestazioni al personale delle FS (holding e società del gruppo) per il sostegno agli interventi di ristrutturazione, ai sensi della l. 27 dicembre 1997, n. 449 (art. 59 c. 6).

Le vicende relative alla costituzione ed alla natura giuridica del fondo, già esposte nelle relazioni relative ai precedenti esercizi, trovano ulteriore disciplina nel d.i. n. 99296 del 18 maggio 2017²³⁹.

Con questo provvedimento viene confermato come il fondo, già trasferito nel 2011 presso l'Inps, non abbia personalità giuridica e ne costituisca una gestione. La nuova disciplina prevede che gli oneri di amministrazione siano determinati secondo i criteri definiti dal regolamento di contabilità dell'Inps e vengono finanziati nell'ambito della contribuzione dovuta.

Per quanto attiene alle prestazioni costituite dagli assegni straordinari, i relativi oneri di gestione sono a carico delle singole aziende esodanti, le quali provvedono a versarli all'Istituto. Rispetto al precedente assetto, risulta variato l'ambito di applicazione del fondo, limitato alle sole società del gruppo Fs che operano nel settore del trasporto ferroviario. Viene, tuttavia, previsto che vi debbano aderire anche le società del gruppo delle quali Ferrovie dello Stato

²³⁹ La disciplina delle prestazioni straordinarie garantite dal fondo di cui al d.i. n. 99296 del 18 maggio 2017 è stata illustrata dalla circolare Inps n. 107 del 9 novembre 2018.

italiane spa detiene una partecipazione azionaria di controllo, anche indiretta, nonché le aziende già destinatarie del previgente fondo di sostegno al reddito.

Resta da dire, quanto all'ambito della platea dei lavoratori destinatari delle prestazioni del fondo, come la nozione di partecipazione, tanto più indiretta, possa determinare profili di problematicità per l'Istituto nella verifica dei soggetti iscritti - tenuti pertanto al versamento della contribuzione - considerato che si tratta di informazioni non direttamente in possesso dell'Istituto.

E', infine, previsto che la copertura delle prestazioni straordinarie solidaristiche, di cui all'art. 9 del citato d.i. n. 99296 del 2017, siano finanziate con le risorse economiche risultanti dal bilancio di chiusura del preesistente fondo.

E' da aggiungere, nelle linee generali, come l'Istituto, in attuazione a specifici indirizzi ministeriali emersi nell'ambito di conferenze di servizi indette per semplificare l'azione amministrativa e garantire estratti conto aggiornati e consolidati, ha disciplinato le modalità di accredito della contribuzione figurativa ed alla conseguente valorizzazione dei periodi di erogazione di ammortizzatori sociali in favore del personale dipendente da aziende private, iscritto alle gestioni pensionistiche dei dipendenti pubblici per l'assicurazione Ivs e a favore dei quali la c.d. contribuzione "minore" è versata nelle rispettive gestioni dell'Istituto (Gpt - Gestione prestazioni temporanee dei lavoratori dipendenti; Gias - Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali, etc.). È stato recepito il principio secondo il quale, al fine di garantire il riconoscimento ai fini pensionistici dei periodi in cui il soggetto sia stato fruitore di prestazioni a sostegno del reddito, la relativa contribuzione figurativa deve essere accreditata e valorizzata direttamente nella gestione dei dipendenti pubblici di appartenenza. Tale costrutto è stato riproposto in termini sostanzialmente analoghi, nei confronti dei lavoratori iscritti al "Fondo speciale dipendenti delle Ferrovie dello Stato S.p.a.". Pertanto, anche per i lavoratori dipendenti da aziende private iscritti al Fondo speciale F.s. la contribuzione "minore", si dispone che i periodi di percezione delle prestazioni a sostegno al reddito, per i quali è prevista, quale prestazione accessoria, l'accredito della contribuzione figurativa utile a pensione, siano valorizzati figurativamente nel Fondo Speciale F.s. cui il lavoratore è iscritto al momento dell'insorgere dell'evento tutelato²⁴⁰.

²⁴⁰ Messaggio Inps 22 dicembre 2017, n. 5154.

In attuazione dell'art. 1, comma 235, della l. 11 dicembre 2016, n. 232, - che ha previsto la riduzione del contributo straordinario a carico dei datori di lavoro, compresa la contribuzione correlata, per i nuovi accessi all'assegno straordinario erogato dai settori destinatari dei Fondi di solidarietà - dal 2019, anche il finanziamento degli assegni straordinari per il Gruppo Ferrovie dello Stato italiane viene ridotto di un importo pari al 50 per cento dell'importo equivalente alla somma corrisposta a titolo di Naspi e della contribuzione figurativa.

All'integrazione del finanziamento provvede la Gias nel limite delle somme stanziare annualmente legge di bilancio 2017, fermo restando il limite numerico complessivo di 25.000 accessi nel triennio 2017-2019²⁴¹.

Il bilancio del 2018 espone un patrimonio netto di 19 ml, con un attivo patrimoniale rappresentato per la quasi totalità dal credito in conto corrente con l'Inps, pari a circa 151 ml e un passivo composto prioritariamente da fondi per rischi ed oneri, per 131 ml, di cui 124 relativi al fondo di accantonamento di contributi dovuti dalle società del Gruppo ferrovie dello stato per il finanziamento di prestazioni solidaristiche straordinarie.

10.18 Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito

Il Fondo venne istituito con d.i., n. 158 del 28 aprile 2000, per erogare in via ordinaria interventi formativi, finalizzati alla riconversione e riqualificazione del personale del settore e altre misure cosiddette emergenziali a favore dei lavoratori non aventi i requisiti per beneficiare degli assegni ordinari di sostegno al reddito.

Tra le modifiche di rilievo si segnala quanto disposto dall'art. 10, c. del d.i. n. 83486 del 2014 che prevede, in aggiunta alle prestazioni ordinarie, a quelle emergenziali integrative dell'indennità di disoccupazione e a quelle straordinarie, un'ulteriore tipologia di prestazione, denominata contribuzione correlata in presenza di solidarietà espansiva.

La prestazione indicata viene corrisposta 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.

²⁴¹ Messaggio Inps 19 aprile 2019, n. 1608.

Ne deriva come nei confronti dei lavoratori interessati da riduzione stabile dell'orario di lavoro con riduzione della retribuzione, e la contestuale assunzione a tempo indeterminato di nuovo personale, i Fondi di solidarietà - come nel caso in esame - istituiti ai sensi dell'articolo 26 e ss. di cui al medesimo decreto legislativo possono versare la contribuzione ai fini pensionistici correlata alla quota di retribuzione persa. In relazione al predetto versamento non sono riconosciute le agevolazioni contributive di legge.

La predetta prestazione, oltre ad essere finanziata tramite il contributo ordinario dello 0,20 per cento (di cui lo 0,133 per cento a carico del datore di lavoro e lo 0,067 per cento a carico dei lavoratori) calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali di tutti i lavoratori dipendenti, compresi i dirigenti, con contratto a tempo indeterminato, riceve anche il contributo addizionale - determinato nella misura dell'1,50 per cento e calcolato in rapporto alle retribuzioni perse ai sensi dell'articolo 6, comma 1, del d.l. n. 83486 del 2014 - previsto a carico del datore di lavoro in caso di fruizione della prestazione in trattazione.

Tra le innovazioni intervenute, si segnala la disposizione di cui al decreto interministeriale n. 7220/2016 che, per il biennio 2016-2017, aveva aumentato a 7 anni la durata massima dell'assegno straordinario erogabile dal fondo di solidarietà, misura prorogata per il 2018 e 2019 dal d.l. n. 98998 del 2017²⁴².

Quest'ultimo decreto ha, altresì, previsto l'estensione delle citate disposizioni al Fondo di solidarietà per il sostegno dell'occupabilità, dell'occupazione e del reddito del personale del credito cooperativo²⁴³.

Il fondo chiude l'esercizio 2018 con un avanzo a conto economico di 1 ml, in netto miglioramento rispetto all'esercizio precedente (-3 ml), per effetto del recupero dell'onere a carico della Gias a copertura della riduzione del contributo straordinario a carico del datore di lavoro ai fini dell'erogazione dell'assegno straordinario e della relativa contribuzione correlata.

Il patrimonio netto si attesta su 94 ml.

²⁴² Decreto adottato in attuazione della disposizione contenuta nell'art. 1, c. 243, della legge di bilancio per il 2017.

²⁴³ Per entrambi i fondi, requisito per l'accesso all'assegno straordinario per la durata massima di 7 anni è, dunque, una risoluzione del rapporto di lavoro che intervenga tra l'entrata in vigore delle nuove disposizioni e il 30 novembre 2019.

10.19 Fondo di integrazione salariale (Fis)

A decorrere dal 1° gennaio 2016 il Fondo residuale assume la denominazione di Fondo di integrazione salariale (Fis), in conformità a quanto disposto dal d.lgs. n. 148 del 2015.

Con circolare n. 130 del 2017 l'Istituto ha fornito indicazioni in merito ai criteri sulla base dei quali vengono autorizzate le istanze di accesso alle prestazioni del Fis relative all'assegno di solidarietà e all'assegno ordinario.

L'assegno di solidarietà è una prestazione garantita, a decorrere dal 1° gennaio 2016, in favore dei dipendenti di datori di lavoro che stipulino con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative accordi collettivi aziendali che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di cui al citato art. 24 della l. n. 223 del 1991 o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo. L'assegno di solidarietà può essere corrisposto per un periodo massimo di 12 mesi in un biennio mobile. L'assegno ordinario, per parte sua, è una prestazione ulteriore del Fis a favore dei lavoratori dipendenti di datori di lavoro che occupino mediamente più di 15 dipendenti, compresi gli apprendisti, nel semestre precedente la data di inizio delle sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro²⁴⁴.

Il fondo è finanziato dai seguenti contributi: a) per i datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti, da un contributo ordinario dello 0,65 per cento della retribuzione mensile imponibile ai fini previdenziali dei lavoratori dipendenti (esclusi i dirigenti e i lavoratori a domicilio), di cui due terzi a carico del datore di lavoro e un terzo a carico del lavoratore; b) per i datori di lavoro che occupano mediamente da più di cinque a quindici dipendenti, da un contributo ordinario dello 0,45 per cento della retribuzione mensile imponibile ai fini previdenziali dei lavoratori dipendenti (esclusi i dirigenti e i lavoratori a domicilio), di cui due terzi a carico del datore di lavoro e un terzo a carico del lavoratore.

L'art. 29, c. 8, del d.lgs. n. 148 del 2015, dispone, inoltre, che qualora siano previste le prestazioni di assegno ordinario e assegno di solidarietà, è dovuto dal datore di lavoro che ricorra alle sospensioni o riduzioni di attività lavorativa, un contributo addizionale, calcolato in rapporto alle retribuzioni perse, nella misura del quattro per cento di quest'ultima.

²⁴⁴ La circolare n. 130/2017 fornisce indicazioni in merito alle causali delle prestazioni citate, all'informazione e consultazione sindacale, alla compatibilità dell'assegno con altre prestazioni, con attività lavorativa, con assegno al nucleo familiare e Tfr, oltre a precisarne gli effetti su istituti contrattuali quali ferie, festività infrasettimanali, indennità sostitutiva.

Con riferimento alla platea dei destinatari, si rappresenta che il fondo è rivolto a quei datori di lavoro che occupino più di 5 dipendenti appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione della Cigs e della Cigo, e che non abbiano costituito fondi di solidarietà bilaterali o fondi di solidarietà alternativi.

Quanto, poi, al requisito che i lavoratori devono possedere al fine di beneficiare delle prestazioni del fondo, il Ministero del lavoro ha chiarito che "in caso di trasferimento d'azienda ai sensi dell'art. 2112 c.c. ai fini della verifica della sussistenza del requisito dell'anzianità di effettivo lavoro dei novanta giorni, si terrà conto anche del periodo trascorso presso l'imprenditore alienante"²⁴⁵.

Riguardo alla misura totale degli interventi di cui ciascun datore di lavoro può usufruire nel biennio mobile, a base di computo del c.d. "tetto aziendale", il predetto Dicastero ha avuto, inoltre, occasione di precisare che le prestazioni di assegno di solidarietà e assegno ordinario²⁴⁶ sono erogate in misura non superiore a quattro volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal medesimo datore di lavoro dalla data di iscrizione, sino alla data di presentazione dell'istanza. Nel calcolo del "tetto aziendale" delle prestazioni vanno scomutate quelle già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso datore nel biennio mobile²⁴⁷.

In tema del c.d. tetto aziendale l'articolo 1, c. 159, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 ha modificato l'articolo 29, comma 4, del d.lgs. n. 148 del 2015 nella parte in cui disciplina il limite massimo in base al quale ciascun datore di lavoro può accedere alle prestazioni garantite dal fondo. Nello specifico, tale limite è innalzato da quattro a dieci volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal datore di lavoro. Ne consegue che per gli eventi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa decorrenti dall'anno 2018, ciascun datore di lavoro può accedere alle prestazioni garantite dal Fondo di integrazione salariale in misura non superiore a dieci volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal medesimo datore di lavoro, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso.

L'art. 26-*sexies* della l. n. 26 del 2019, di conversione del d.l. n. 4 del 2019, ha previsto un finanziamento, pari a 20 milioni di euro, per l'anno 2019 per le misure di sostegno del reddito

²⁴⁵ Risposta del 16 novembre 2017 ad "interpello" di associazione di categoria.

²⁴⁶ Ai sensi delle disposizioni dell'art. 29, c. 4, del d.lgs. n. 148 del 2015.

²⁴⁷ Per l'effetto, al fine di consentire l'erogazione delle prestazioni per i primi anni di operatività del fondo, non viene previsto alcun limite per le prestazioni con eventi di sospensione o riduzione di attività lavorativa decorrenti nell'anno 2016, dieci volte dei contributi accertati nell'anno 2017, otto volte nell'anno 2018, sette volte nell'anno 2019, sei volte nell'anno 2020, cinque volte nell'anno 2021.

a favore dei lavoratori dipendenti dalle imprese del settore dei *call-center*²⁴⁸. Essendo lo stesso settore coperto dal Fondo di integrazione salariale è stato stabilito che il datore di lavoro, per la medesima unità produttiva, non può presentare domande di integrazione salariale e domande per i trattamenti garantiti dal Fis aventi ad oggetto periodi d'intervento parzialmente o totalmente coincidenti, e che, in caso di sovrapposizione, la prestazione non prevalente potrà essere riconosciuta limitatamente ai periodi non sovrapposti²⁴⁹.

Il fondo chiude il 2018 con un patrimonio netto di 1,67 ml, che si avvale di un accantonamento a fondi di riserva in deciso miglioramento (+448 ml).

10.20 Il Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali

Il Fondo ha lo scopo di assicurare nei confronti del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali, a prescindere dalla consistenza numerica dell'organico, interventi a tutela del reddito, in costanza di rapporto di lavoro, nei casi di riduzione o sospensione temporanea dell'attività lavorativa per le causali previste in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria. Il fondo, inoltre, nell'ambito e in connessione con processi di ristrutturazione e/o di situazioni di crisi, e/o di rilevante riorganizzazione aziendale o di riduzione o di trasformazione di attività o di lavoro, provvede ad attuare, nei confronti del suddetto personale, interventi che favoriscano il mutamento e il rinnovamento delle professionalità e realizzino politiche attive di sostegno al reddito e all'occupazione.

In quest'ambito, il fondo contribuisce, in via ordinaria, al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale e di specifici trattamenti a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa e all'erogazione di assegni straordinari per il sostegno del reddito a favore di lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato entro un periodo massimo di sessanta mesi dalla data di cessazione del rapporto di

²⁴⁸ L'art. 1 del d.i. del 12 novembre 2015, n. 22763 prevede che ai lavoratori dipendenti dalle imprese del settore *call-centers* spetti un'indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale la cui concessione è stabilita con specifici decreti ministeriali.

²⁴⁹ Messaggio Inps 26 luglio 2019, n. 2856, si considera valido lo stesso principio già stabilito in caso di compatibilità dei trattamenti in deroga con le prestazioni previste dal FIS con la nota n. 3223 dell'11 febbraio 2016 del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, recepita dall'Istituto con le circolari n. 56 del 2016 e n. 176 del 2016.

lavoro ed al versamento della correlata contribuzione nella gestione di iscrizione del lavoratore interessato.

Per quanto attiene al finanziamento delle prestazioni è previsto un contributo ordinario - dovuto mensilmente al fondo - pari allo 0,30 per cento (di cui lo 0,20 a carico del datore di lavoro e lo 0,10 a carico dei lavoratori)²⁵⁰ per contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione e, a copertura degli assegni ordinari a favore dei lavoratori interessati da riduzione o sospensione temporanea dell'attività lavorativa e relativa contribuzione correlata. Tale contributo ordinario non è dovuto, a decorrere dal mese di competenza settembre 2015, per gli apprendisti non assunti con contratto di apprendistato professionalizzante.

E' previsto, inoltre, un contributo addizionale in caso di erogazione di assegni straordinari per il sostegno del reddito, a carico del datore di lavoro, nella misura dell'1,50 per cento al finanziamento di specifici trattamenti a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa, per le cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria e straordinaria, anche in concorso con gli appositi strumenti di sostegno previsti dalla legislazione vigente.

Ulteriore forma di finanziamento è rappresentata da un contributo straordinario, da parte del datore di lavoro, in misura corrispondente al fabbisogno di copertura degli assegni straordinari e della contribuzione correlata, per i soli lavoratori ammessi a fruire di processi di agevolazione all'esodo.

Le prestazioni concesse alla data di entrata in vigore del decreto di adeguamento, tuttavia, sono state finanziate tramite l'assegnazione delle risorse derivanti dall'avanzo patrimoniale del Fondo di previdenza dei dipendenti esattoriali²⁵¹, corrisposte in sei distinte fasi per un importo unitario di circa 89 ml²⁵². Dal mese di febbraio 2019, a causa della insufficienza dei fondi residui per la copertura degli assegni straordinari - emersa dalle risultanze del bilancio di previsione del Fondo di solidarietà - è stata data attuazione alle disposizioni di cui all'art.

²⁵⁰ Calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali di tutti i lavoratori dipendenti con contratto a tempo indeterminato, compresi i dirigenti.

²⁵¹ Fondo di Previdenza degli impiegati esattoriali di cui alla l. n. 377 del 1958. Art. 81 della l. 21 novembre 2000 e d.m. 13 novembre 2002, n. 342.

²⁵² In precedenza, a seguito della scadenza nel 2014 del Comitato amministratore e del mancato adeguamento del Fondo alle disposizioni della legge "Fornero", l'assegnazione è stata effettuata nel 2015 con determinazione presidenziale nei limiti dell'importo annuo previsto, al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa nell'erogazione delle prestazioni in essere.

6, comma 1, del d.i. 18 aprile 2016, n. 95439, che pongono a carico di ogni singolo datore di lavoro esodante, o subentrante nei rapporti giuridici del datore di lavoro esodante, l'obbligo del versamento del contributo straordinario, relativo ai soli lavoratori interessati dalla corresponsione degli assegni medesimi, in misura corrispondente al fabbisogno di copertura degli assegni straordinari erogabili e della contribuzione correlata²⁵³.

In ragione di quanto appena esposto, il 2018 chiude con un risultato d'esercizio negativo per 21 ml, mentre il patrimonio netto si attesta su 11 ml.

10.21 Il Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo - Solimare

Il fondo di solidarietà ha lo scopo di assicurare nei confronti del personale delle imprese del settore marittimo - i lavoratori marittimi e il personale amministrativo e di terra delle imprese armatoriali - interventi a tutela del reddito nei casi di riduzione o sospensione temporanea dell'attività lavorativa per le causali, previste in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria.

L'Istituto con circolare del 23 novembre 2017, n. 173 ha recepito le novità introdotte con il d.i. del 17 maggio 2017, n. 99295, attuativo dell'accordo stipulato tra le parti sociali sulla disciplina di accesso alle prestazioni del fondo in questione.

In un'ottica solidaristica, conforme al dettato normativo, è stato superato, infatti, il precedente limite di accesso da parte dei singoli datori di lavoro alle prestazioni del fondo pari, per ciascun trimestre di riferimento, all'ammontare dei contributi ordinari dovuti da ciascun datore di lavoro nel trimestre precedente, tenuto conto delle spese di gestione e amministrazione e al netto delle medesime prestazioni già deliberate. Il c.d. "tetto aziendale" è ora uguale a quattro volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal singolo datore di lavoro a far data dalla sua iscrizione al fondo, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso datore di lavoro²⁵⁴. Con la citata circolare n. 173 del 2017, sono state, inoltre, fornite precisazioni sulla definizione di unità produttiva, in conformità alle indicazioni del Ministero del lavoro²⁵⁵.

²⁵³ Messaggio Inps 6 febbraio 2019, n. 513.

²⁵⁴ In via transitoria, il predetto limite è modificato come segue: nessun limite per le prestazioni erogate nell'anno 2016; dieci volte nell'anno 2017; otto volte nell'anno 2018; sette volte nell'anno 2019; sei volte nell'anno 2020 e cinque volte nell'anno 2021.

²⁵⁵ L'unità produttiva viene identificata con la nave, qualora la stessa presenti congiuntamente le caratteristiche di autonomia organizzativa o tecnico funzionale, prevedendo lo svolgimento a bordo di un ciclo produttivo o di una fase di esso e assegnazione di un equipaggio in via continuativa. Tale puntualizzazione è funzionale alla circostanza che le domande di

Il fondo eroga nei confronti dei soggetti aderenti un assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale nei casi di riduzione o sospensione temporanea dell'attività lavorativa, riconducibili ad una delle causali di cassa integrazione ordinaria o straordinaria, con contestuale accredito della contribuzione correlata. È finanziato con un contributo ordinario dello 0,30 per cento (0,20 per cento a carico del datore di lavoro e 0,10 per cento a carico dei lavoratori) calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali di tutti i lavoratori marittimi imbarcati su navi battenti bandiera italiana e di tutto il restante personale dipendente dalle imprese armatoriali per il quale sussiste l'obbligo contributivo verso l'Istituto.

In caso di erogazione da parte del fondo di assegno ordinario (e della correlata contribuzione alla gestione di pertinenza), è dovuto un contributo addizionale, a carico del datore di lavoro, nella misura dell'1,50 per cento calcolato sulle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali perse dai lavoratori che fruiscono delle prestazioni.

Il fondo chiude il 2018, quale secondo anno di operatività, con un patrimonio netto di 14,8 ml, in crescita di 3 ml per effetto del positivo risultato economico.

10.22 Riepilogo fondi di solidarietà

A conclusione di questo capitolo si indicano, nella tabella 80, 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.

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

prestazione devono essere presentate per "unità produttiva". Infine, viene specificato che nel caso in cui l'armatore sia stato autorizzato dall'autorità marittima ad essere esentato dall'annotazione di imbarco e sbarco ai sensi dell'art. 172 bis, primo comma, del codice della navigazione, costituisce "unità produttiva" l'insieme delle navi su cui sono impiegati i marittimi per i quali sia stata concessa la predetta autorizzazione.

- nell'ambito di programmi di incentivo all'esodo; *iii*) 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*) l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (c.d. Ape). Infine, si evidenzia come soltanto alcuni dei fondi di cui alla tabella 55 prevedono ulteriori interventi di natura emergenziale che consistono:

- 1) in prestazioni integrative dell'indennità di disoccupazione Naspi, di cui al d.lgs. n. 22 del 2015 (assegno emergenziale);
- 2) nel finanziamento di programmi di supporto alla ricollocazione professionale, ridotto dell'eventuale concorso degli appositi Fondi nazionali o dell'Unione Europea (c.d. *outplacement*).

Tabella 78 - 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. <u>"outplacement"</u>	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. <u>"outplacement"</u>	0,20%	1,50% per il finanziamento della sezione emergenziale è previsto un contributo la cui misura è pari alla metà del finanziamento deliberato dal fondo.	d.m. 28 aprile 2000, n. 158 d.i. 28 luglio 2014, n. 83486
Fondo di solidarietà del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,30%	1,50%	d.m. 124 novembre 2003, n. 375 d.i. 18 aprile 2016, n. 95439
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale	1. Trattamenti integrativi delle prestazioni aspi, Indennità di mobilità, CIGS e Contratti di solidarietà 2. assegno straordinario 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,50%	Incremento dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di cui all'art. 6-quater del 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

(segue)

(segue tabella 80)

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 del 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. 104125

11. IL BILANCIO DI ESERCIZIO

11.1 Profili generali e dati di sintesi

La gestione finanziaria ed economico patrimoniale dell'Istituto è unica come unico è il bilancio generale, rappresentativo di tutte le attività previdenziali e assistenziali in cui si concretizza la missione istituzionale dell'Inps.

Attività, queste, che si riconducono a quarantasette gestioni, fondi e casse, a molte delle quali (trentuno) è attribuita dalla legge rilevanza anche giuridica, ma tutte dotate di una propria evidenza contabile che si traduce nell'obbligo per l'Istituto di predisporre distinti bilanci, di natura, esclusivamente economico-patrimoniale e non anche finanziaria.

Ai sensi dell'art. 37 del Regolamento di amministrazione e contabilità dell'Inps (Rac) il rendiconto è costituito dal conto del bilancio, dal conto economico generale, dallo stato patrimoniale generale, dalla nota integrativa, nonché dal conto economico e dallo stato patrimoniale delle singole gestioni, fondi e casse.

Vengono, inoltre, redatti un conto economico e uno stato patrimoniale al netto della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias) e degli invalidi civili (anch'esso, peraltro, finanziato dalla Gias).

In sostanziale coerenza con quanto considerato dalla Corte nelle precedenti relazioni, è da sottolineare come all'istituzione della Gias (gestione interamente finanziata dallo Stato, ai sensi dell'art. 37 della l. n. 88 del 1989) e agli oneri ad essa posti a carico dalla legge, non possa essere ricondotta la finalità di delineare la separazione tra prestazioni pensionistiche e interventi di natura assistenziale.

E' da considerare, infatti, come la Gias sia destinata a finanziare tutti gli interventi previsti dalla legge che per la propria natura non siano coperti o siano soltanto parzialmente coperti da entrate contributive. Interventi, quindi, di natura squisitamente assistenziale (quali gli assegni agli invalidi civili, le integrazioni al minimo delle pensioni, la maggiorazione sociale del minimo), ma anche destinati ad integrare i trattamenti pensionistici (con una principale voce rappresentata dal finanziamento di quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata ai lavoratori privati e pubblici) e a sostenere l'occupazione in periodi di crisi economica (come nel caso della cassa integrazione guadagni straordinaria). Confluiscono a finanziare la Gias, da

ultimo, le misure previste dalla legge di bilancio per il 2017 - ove ad esse corrisponda un onere da parte dello Stato - tra le quali è compresa anche l'Ape sociale.

A fronte di ciò la Gias opera contabilmente attraverso un doppio regime, da una parte di finanziamento diretto delle prestazioni (prima tra tutte, il pagamento di quota parte di ciascuna mensilità di pensione), dall'altra, di trasferimento di risorse alle gestioni per l'erogazione delle relative prestazioni (come per gli invalidi civili, ciechi civili e sordomuti), ovvero per la copertura dei disavanzi strutturali (personale delle Ferrovie dello Stato spa) e per il finanziamento degli oneri derivanti dal mancato gettito contributivo per esoneri e riduzione di aliquote, nonché per la copertura assicurativa dei periodi di erogazione e sostegno del reddito.

Come già richiamato nelle precedenti relazioni della Corte dei conti, per ragioni di chiarezza e leggibilità del bilancio sarebbe auspicabile, a fronte della sempre maggiore complessità dei compiti dell'Istituto, che fossero predisposti ulteriori prospetti in cui venisse data distinta evidenza contabile agli interventi finanziati dalle entrate contributive, rispetto a quelli posti a carico della fiscalità generale e, quindi, riconducibili all'intervento dello Stato attraverso la Gias.

Si tratterebbe, in buona sostanza, non soltanto di tracciare una linea di confine tra i concetti (sempre più difficilmente definibili nell'evolversi della legislazione di settore) di previdenza e assistenza, principalmente di dare una migliore evidenza alle fonti di finanziamento di ogni singolo comparto, derivino esse da risorse proprie ovvero dall'apporto dello Stato.

Se dunque l'Istituto è sempre più "amministrazione cardine" di programmi e servizi "rivolti direttamente ai cittadini, alle famiglie", su di esso grava anche l'onere di corredare i documenti di bilancio - siano essi le relazioni illustrative del Presidente e del direttore generale o la nota integrativa - con dati e informazioni ulteriori, che valgano ad evidenziare (quando non a rendere meglio comprensibili) i riflessi, anche dal lato finanziario ed economico-patrimoniale, di attività che sono venute a rivestire una sempre più elevata complessità.

Sotto diverso profilo va ribadita la necessità che l'Istituto provveda quanto prima - pur nelle more dell'adozione del regolamento che andrà a sostituire il d.p.r. n. 97 del 2003 sulla contabilità degli enti pubblici - a porre in essere le azioni, finalizzate ad adeguare il Rac al mutato quadro normativo.

Il riferimento è alle disposizioni della legge di contabilità pubblica 31 dicembre 2009, n. 196 e ai decreti legislativi che di esse costituiscono attuazione, in particolare, al d.lgs. n. 91 del 2011, che introduce, già dal 2015, importanti innovazioni sul versante delle amministrazioni pubbliche, che, come l'Inps, operano in regime di contabilità finanziaria. Decreto, quest'ultimo, che, in attuazione dell'art. 2 della citata l. n. 196 del 2009, disciplina l'adozione, da parte delle stesse amministrazioni, di un comune piano dei conti integrato, di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi e di un sistema di indicatori di risultato.

L'esigenza di revisione del Rac è stata, da ultimo, ribadita dal Civ che sottolinea l'urgenza di un intervento sul regolamento, anche in presenza della rapida modifica dell'Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali²⁵⁶.

Per quanto riguarda il piano integrato dei conti, l'art. 3, del d.p.r. 4 ottobre 2013, n. 132, dispone che le amministrazioni pubbliche in regime di contabilità finanziaria adottino un piano integrato di cui all'allegato 1 del medesimo decreto.

Nel corso del 2015, dopo una prima attività di riclassificazione delle poste di bilancio, condotta anche a seguito della partecipazione a tavoli tecnici con i Ministeri vigilanti, l'Istituto ha predisposto per l'anno 2016 il preventivo finanziario gestionale, a valle del quale si pone il piano integrato dei conti.

Piano, questo, che si realizza attraverso un sistema coordinato di scritture contabili - peraltro, nella sostanza, già da tempo utilizzato da Inps - tale da garantire la coerenza delle rilevazioni finanziarie con quelle di natura economica e patrimoniale.

Quanto al bilancio articolato per missioni e programmi, fin dal 2009 l'Istituto lo ha affiancato in via sperimentale al bilancio preventivo ufficiale, per giungere al bilancio di previsione 2016 con l'adozione della definitiva classificazione delle missioni, previe intese con i Ministeri vigilanti. Per parte sua il Civ, intervenendo nel percorso di formulazione dei programmi ha rimarcato l'esigenza che essi tengano conto della specialità istituzionale dell'ente.

A riguardo, l'organo di indirizzo strategico, in sede di Relazione programmatica per gli anni 2020-2022²⁵⁷, ha sottolineato la necessità di una "nuova sperimentazione del Bilancio per Missioni e Programmi" per una maggiore trasparenza, non solo contabile.

²⁵⁶ Civ, deliberazione n. 31 del 30 dicembre 2019, di approvazione del bilancio preventivo 2020.

²⁵⁷ Civ, deliberazione n. 12 del 29 maggio 2019.

Questa rappresentazione dovrebbe, infatti, consentire agli organi del sistema duale di svolgere in sinergia, ma nel rispetto della separazione dei ruoli tra gestione e strategia, i propri compiti nel percorso di adozione dei bilanci dell'istituto.

Per quanto riguarda, infine, l'adozione del "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" (art. 19 del d.lgs. n. 91 del 2011), esso non risulta ancora adottato in quanto - come sottolineato dall'Istituto - non è stato emanato il decreto interministeriale che ne delinea il sistema minimo, ai sensi del c. 4, della citata disposizione. Circostanza, questa, di non poco rilievo considerato che l'adozione dei documenti in parola costituisce elemento importante di trasparenza e monitoraggio dei programmi di spesa e deve assicurarne la coerenza con il sistema degli obiettivi e indicatori del ciclo della *performance* di cui al d.lgs. n. 150 del 2009.

Coerenza, questa, rispetto alla quale permangono profili di criticità riconducibili ai ritardi sui tempi di approvazione dei vari documenti di bilancio.

Il bilancio preventivo del 2018 e quelli del precedente quinquennio risultano, infatti, definitivamente approvati oltre il termine del 31 dicembre, con conseguente ricorso all'esercizio o alla gestione provvisoria²⁵⁸.

Come, con maggiori dettagli si dirà nei paragrafi che seguono, è, comunque da sottolineare che il bilancio consuntivo dell'esercizio 2018 sia stato deliberato dal Presidente dell'Istituto oltre i termini previsti dal regolamento di amministrazione e contabilità.

Quanto ai risultati finanziari ed economico-patrimoniali dell'Inps nel 2018, l'operazione straordinaria di ripiano delle anticipazioni di bilancio ha migliorato il risultato finanziario di competenza di 60,393 md e il netto patrimoniale di 53,948 md (da -6,906 a 47,042 md).

Per contro, dal lato economico, è da rilevare il peggioramento del risultato di esercizio che si attesta su -7,839 md. Andamento da ricondurre, essenzialmente, alla diminuzione dei trasferimenti dello Stato (-4,558 md) e all'aumento degli accantonamenti al fondo svalutazione crediti (+1,707 md).

²⁵⁸ Civ, deliberazione n. 2 del 29 gennaio 2019, di approvazione del bilancio preventivo per l'esercizio 2019, e deliberazione n. 31 del 30 dicembre 2019, di approvazione del bilancio preventivo per l'esercizio 2020.

11.2 I dati di previsione

Anche il 2018 è stato caratterizzato dal ricorso all'esercizio provvisorio. Il documento previsionale, deliberato dal Presidente dell'Istituto entro il 31 dicembre 2017, è stato, infatti, approvato dal Civ il 13 marzo 2018.

L'esercizio provvisorio ha, inoltre, interessato anche il 2019, in ragione però di un'approvazione di bilancio di previsione da parte del Civ intervenuta già a fine gennaio 2019²⁵⁹.

Il bilancio di previsione 2018, elaborato sulla base della normativa vigente al 31 agosto 2017, ha visto adottate le principali poste contabili sulla base delle dinamiche delle componenti sia interne che esterne, quest'ultime rappresentate dalle più rilevanti grandezze macroeconomiche illustrate nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2018.

Anche se condizionata dall'effettivo andamento delle grandezze caratterizzanti il quadro macroeconomico, quali il tasso occupazionale e il Pil reale, il riferimento alla versione aggiornata del documento governativo è garanzia del grado di attendibilità dei dati di previsione. Rimane, in ogni caso, necessario un miglioramento nelle analisi dei fattori interni posti a fondamento della stima.

Con riguardo a questo ultimo profilo, rilevano, tra l'altro, l'efficacia dell'attività di vigilanza ispettiva, l'aggiornamento degli archivi gestionali dell'Istituto, la verifica sulla solvibilità dei crediti, nonché la qualità dei rapporti con gli agenti della riscossione.

L'evoluzione dei principali saldi relativi all'esercizio 2018 - dall'indicazione delle previsioni iniziali alle variazioni riconducibili sia alle note di variazione sia ai dati del bilancio consuntivo - è esposta nella tabella 81.

²⁵⁹ Civ, deliberazione n. 2 del 29 gennaio 2019, di approvazione del bilancio preventivo per l'esercizio 2019.

Tabella 79 - Bilancio 2018 saldi generali

(dati in milioni)

	A	B	C	D	E	F	G
	Iniziale	Assestato	Seconda nota	C - A	Consuntivo	E - A	E - C
Risultato finanziario di competenza complessivo	- 5.411	59.721	59.956	65.367	64.403	69.814	4.447
Anticipazione dello Stato	5.045	5.360	5.360	315	2.513	-2.532	-2.847
Apporti complessivi dello Stato* (in termini di competenza)	106.997	170.238	170.473	63.476	167.521	60.524	-2.952
Apporti complessivi dello Stato* (in termini di cassa)	104.391	131.907	131.907	27.516	132.384	27.993	477
Avanzo di amministrazione	26.853	99.484	99.719	72.867	103.218	76.365	3.498
Risultato economico di esercizio	- 7.581	-4.324	-4.324	3.257	-7.839	-258	-3.515
Netto patrimoniale	-17.191	50.322	50.557	67.513	47.042	44.233	-3.515

* Al netto delle anticipazioni

Fonte: elaborazione da preventivo originario, assestato e rendiconto Inps

La seconda nota di variazione è stata redatta al fine di recepire quanto deliberato dalla Conferenza di servizi prevista dall'articolo 1, comma 179 della l. 27 dicembre 2017, n. 205 citata, con la quale sono stati definiti gli importi dei crediti da compensare e l'attribuzione puntuale delle anticipazioni che si intendono effettuate a titolo definitivo alle specifiche gestioni previdenziali. Le variazioni sui valori esposti in fase di assestato sono state minime ed hanno interessato solo alcuni aggregati.

Il bilancio di previsione iniziale rileva saldi generali di flusso negativi, solo in parte confermati nella seconda nota di variazione, approvata dal Civ nel novembre 2018²⁶⁰. Il citato intervento pubblico di trasformazione a titolo definitivo delle anticipazioni passive eleva il risultato finanziario di competenza a 59,956 md, mentre il risultato economico rimane in territorio negativo, pur in leggero miglioramento (da - 7,581 a - 4,324 md) per una previsione in aumento delle entrate contributive e in diminuzione delle prestazioni istituzionali.

Dal lato patrimoniale per effetto del risultato economico negativo (-4,324 md) e del miglioramento del patrimonio conseguente sempre all'applicazione dell'art. 1, comma 118 e 119 della legge di bilancio 2018 (+61,551 md) il saldo netto passa dal valore negativo di 17,191 md a quello positivo di 50,557 md. La cancellazione di oltre 60 md di residui passivi triplica l'avanzo di amministrazione (da 26,853 a 99,719 md).

Il confronto tra il conto consuntivo 2018 e la seconda nota di variazione rileva un dimezzamento delle anticipazioni e una leggera flessione dei trasferimenti statali di parte corrente (che diminuiscono di 3 md), influenzando il saldo finanziario che si incrementa di

²⁶⁰ Civ, deliberazione n. 19 del 26 novembre 2018.

4,477 md, soprattutto grazie a maggiori entrate da aliquote contributive (+2,369 md) e minori prestazioni istituzionali (- 1,918 md). Per contro il peggioramento del risultato economico da - 4,324 a -7,839 md è invece da ricondurre ai maggiori accantonamenti al fondo svalutazione crediti contributivi (+7,044 md).

L'avanzo di amministrazione, per effetto dell'eliminazione di 86 md di residui passivi chiude a consuntivo su valori superiori a 100 md, migliorando di 76,365 md i valori del preventivo, potenziando la capacità di garantire un margine di copertura a futuri disavanzi finanziari di competenza.

11.3 I dati generali del rendiconto

A differenza dell'esercizio precedente, il rendiconto generale 2018 è stato presentato dalla tecnostruttura - e adottato dal Presidente - in ritardo rispetto ai termini previsti dal Regolamento di amministrazione e contabilità (31 maggio di ciascun anno) ma ciò non ha impedito al Civ di approvare il documento in parola, con la propria deliberazione n. 18 del 2019, nel pieno rispetto dei termini imposti dal citato Regolamento (entro il 31 luglio).

Nella tabella 82 sono esposti i principali saldi del rendiconto generale 2018, raffrontati con quelli analoghi relativi agli esercizi 2014-2017.

Tabella 80 - Saldi 2014-2018

(dati in milioni)

Aggregati	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo finanziario di parte corrente	- 6.678	- 3.432	- 457	3.480	2.255
Entrate contributive*	211.462	214.787	220.560	224.627	231.166
Apporti dello Stato di parte corrente	98.441	103.773	107.374	110.385	105.720
Prestazioni istituzionali	303.401	307.831	308.021	312.149	318.373
Saldo finanziario in c/capitale	- 329	4.865	808	530	62.148
Apporti dello Stato in conto capitale	21.709	3.511	5	11	61.801
Saldo finanziario complessivo	- 7.007	1.434	351	4.010	64.403
Avanzo di amministrazione	35.743	36.792	36.451	39.763	103.218
Risultato economico	- 12.485	- 16.297	- 6.220	- 6.984	-7.839
Patrimonio netto	18.407	5.870	78	- 6.906	47.042
Riscossioni**	296.724	286.867	289.794	313.018	364.376
Apporti complessivi dello Stato	115.331	124.914	108.117	112.644	134.897
per trasferimenti	95.267	107.345	104.124	111.337	132.384
per anticipazioni	19.064	17.569	3.993	1.307	2.513
Pagamenti	410.281	398.957	402.783	425.877	501.659
Saldo della gestione di cassa	774	12.824	-4.872	- 215	-2.386

* Comprensivi di quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni.

** Al netto degli apporti complessivi dello Stato.

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 mostrano nel 2018 un decremento di 4,6 md, dopo sei anni di continua crescita (da 83,902 md nel 2012 a 110,385 nel 2017), mentre i trasferimenti per anticipazioni a ripiano dei disavanzi delle gestioni pensionistiche si muovono nei loro importi, con un andamento fortemente decrescente con conseguenti effetti sui saldi di cassa.

L'attuazione delle disposizioni della citata legge di bilancio 2018 ha permesso di raggiungere un risultato finanziario superiore ai 64 md (da 4,010 a 64,403 md), attribuibile alla componente di parte capitale che chiude il 2018 con un saldo di 62,148 md.

Il saldo di parte corrente, per parte sua, riduce il margine positivo da 3,48 a 2,255 md, dove i +6,598 md di entrate contributive e i - 3,041 md di poste correttive e compensative di entrate correnti non compensano i +6,224 md di prestazioni istituzionali e i -4,558 md di trasferimenti dello Stato.

Nel 2018 le anticipazioni su disavanzi delle gestioni previdenziali da parte dello Stato (2,513 md) continuano ad essere in misura inferiore al fabbisogno effettivo (4,899 md), con conseguente decremento della liquidità e un corrispondente aumento della massa debitoria.

L'eliminazione di 61,787 md di anticipazioni passive che si intendono effettuate a titolo definitivo riduce considerevolmente il numero di residui passivi per debiti verso lo Stato, per un avanzo di amministrazione che chiude il 2018 a 103,218 md (39,763 md nel 2017). Rimane invece 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 2018

La tabella 83 espone i dati significativi della gestione finanziaria di competenza 2018 a confronto con quelli del precedente esercizio.

Tabella 81 - Gestione finanziaria di competenza
(dati in milioni)

	2017	2018	Var. 2018/17
Entrate correnti	339.692	341.390	1.698
Entrate contributive	224.627	231.166	6.539
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	110.385	105.813	-4.571
Altre entrate	4.681	4.411	-270
Entrate in conto capitale	27.025	72.458	45.433
Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	8.491	8.086	-405
Trasferimenti in conto capitale	11	61.801	61.791
Accensione di prestiti	18.523	2.571	-15.952
Anticipazioni della Tesoreria dello Stato	17.000	0	-17.000
Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	1.307	2.513	1.260
Altre accensioni di prestiti	216	58	158
Partite di giro	65.435	66.587	1.152
Totale delle entrate	432.152	480.436	48.284
Uscite correnti	336.212	339.135	2.923
Funzionamento	2.221	2.279	58
Interventi diversi (*)	333.704	336.579	2.875
Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	287	277	-10
Uscite in conto capitale	26.495	10.311	-16.184
Investimenti	8.105	7.719	-386
Oneri comuni	18.390	2.592	-15.798
Rimborso anticipazioni di Tesoreria	17.000	0	-17.000
Rimborso anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	1.307	2.513	1.206
Estinzione di altri debiti	83	79	-4
Partite di giro	65.435	66.587	1.152
Totale delle uscite	428.142	416.033	-12.109
Saldo di parte corrente	3.480	2.255	-1.225
Saldo in conto capitale	530	62.148	61.618
Saldo complessivo	4.010	64.403	60.393

* Di cui per prestazioni istituzionali 312,149 md del 2017 e 318,373 del 2018.

Fonte: Inps - Relazione del direttore generale, rendiconto 2018

La gestione finanziaria chiude il 2018 con 480,436 md di accertamenti e con 416,033 md di impegni. Ne consegue un avanzo pari a 64,403 md, in miglioramento per 60,393 md rispetto al 2017.

Il risultato del 2018 è da ricondurre al citato trasferimento a titolo definitivo da parte dello Stato delle anticipazioni concesse ai sensi dell'art. 35, comma 3, della l. n. 448 del 1998, per il ripiano dei disavanzi delle gestioni previdenziali. Le altre componenti rilevano maggiori entrate per contributi (+6,539 md) che non riescono a compensare il ridimensionamento dei trasferimenti da parte dello Stato (-4,558 md) e l'aumento delle prestazioni istituzionali (+6,224 md). Nell'ambito delle poste sia di parte corrente che in conto capitale, è da segnalare il valore afferente alle movimentazioni sia in uscita che in entrata del Fondo di tesoreria per l'erogazione del Tfr, istituito presso l'Istituto (che lo gestisce per lo Stato attraverso un apposito conto di tesoreria) e alimentato dai versamenti dei datori di lavoro privati per le quote non

destinate a altre forme pensionistiche complementari. Nel 2018, affluiscono al fondo 5,958 md, iscritti sotto la voce contributi previdenziali, mentre tra le uscite figurano prestazioni (per liquidazione e anticipazione) per 4,424 md, cui si aggiungono 1,550 md per trasferimenti passivi allo Stato. Si tratta di poste in entrata e in uscita che, pur se sostanzialmente bilanciate influiscono per importi corrispondenti sui saldi del rendiconto generale dell'Inps. Se si esclude l'intervento straordinario del trasferimento a titolo definitivo delle anticipazioni, l'analisi di maggior dettaglio delle entrate correnti (+1,698 md sul 2017) evidenzia come le entrate contributive, comprensive delle quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni, nel 2018 pari a 231,166 md, continuano a segnare un significativo incremento (+6,539 md, pari a +2,9 per cento), superiore a quello del biennio antecedente (+1,8 md), andamento riconducibile al comparto lavoro dipendente privato per +4,839 md e pubblico per +2,155 md. Il miglioramento della parte corrente dovuta alle entrate contributive è ridimensionato dal minor apporto (-4,571 md) dei trasferimenti dello Stato e degli altri enti pubblici che si attestano su 105,813 md (110,385 md nel 2017).

Quanto alle uscite, quelle di parte corrente costituiscono l'aggregato più rilevante, con un importo che si attesta su 339,135 md, di cui 318,373 md imputabili alle prestazioni istituzionali che costituiscono la categoria, in assoluto e in termini relativi, più consistente del bilancio finanziario.

Il 2018 registra un incremento per 2,923 md delle uscite correnti, totalmente riconducibile alle prestazioni istituzionali, a confermare la crescita dell'esercizio precedente (+4,128 md) 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 interrompe il ridimensionamento dei trasferimenti per anticipazioni dello Stato al ripiano dei disavanzi delle gestioni previdenziali che nel 2018 (2,513 md) raddoppiano di fronte ai 1,307 md del 2017 ma lontano dai 17,6 md del 2015.

Il minor importo del saldo di parte capitale è ascrivibile al mancato ripiano delle anticipazioni di Tesoreria di cui l'Istituto aveva beneficiato nel 2017 per 17 md sia in entrata che in uscita.

In ragione degli andamenti degli aggregati innanzi ricordati, il totale delle entrate e delle uscite iscritte in bilancio è pari, rispettivamente, nel 2018 a 480,436 md e a 416,033 md, per un saldo di parte corrente di 2,255 ml e in conto capitale di 62,148 ml.

11.4.1 Le spese di funzionamento

Le spese di funzionamento di parte corrente (come rappresentate nella tabella 83) comprendono le uscite per gli organi dell'ente (3 ml), gli oneri per il personale in attività di servizio (1,681 md) e quelli per l'acquisto di beni di consumo e di servizi (0,594 md). Ad esse si aggiungono i trasferimenti passivi, gli oneri tributari spese per il personale in quiescenza e le uscite non classificabili, per un totale di 3,347 md (3,343 md nel 2017).

Per un'analisi di dettaglio degli oneri relativi agli organi e al personale si fa rinvio ai pertinenti capitoli di questa relazione. Qui basti segnalare come nel 2018, la spesa totale per il personale segni un ulteriore lieve incremento sul precedente esercizio, passando da 2,047 a 2,058 md.

Il totale delle spese per il funzionamento dell'ente, di parte corrente e capitale, è di 3,693 md, in leggera diminuzione (-2,74 per cento e in valori assoluti 104 ml) rispetto al risultato del 2017, confermando il tendenziale contenimento iniziato sin dal 2012.

Il valore delle spese di funzionamento ascende a 4,436 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 anche se in misura minore, continuano a mantenere un andamento crescente: dai 183 ml del 2012 ai 743 ml del 2018, con un'incidenza sul totale delle spese di funzionamento che passa dal 3,9 al 17 per cento.

La tabella 84 mostra, nell'arco temporale 2009-2018, 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 82 - Spese di funzionamento
(dati in milioni)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Personale	2.104	2.080	2.020	2.409	2.238	2.127	2.108	2.067	2.047	2.058
Acquisto di beni di consumo, servizi ed immobilizzazioni	1.506	1.549	1.542	1.791	1.630	1.391	1.201	1.243	1.198	1.206
<i>Elaborazione automatica dei dati</i>	377	451	395	447	455	408	302	291	319	355
Noleggio ed assistenza tecnica elaboratori, apparecchiature ausiliarie, linee telefoniche e materiale di consumo	267	313	326	346	325	285	212	188	190	214
Acquisto macchine e prodotti programma	109	138	69	100	130	123	90	102	129	141
<i>Altri acquisti per il funzionamento degli uffici</i>	457	479	519	690	579	527	470	473	478	486
Acquisto, manutenzione e noleggio mobili, macchine e automezzi	10	8	10	10	7	4	4	4	4	3
Locali ed utenze	279	286	282	371	343	301	268	258	251	248
Postali, telefoniche, trasporti e facchinaggio	65	78	63	97	134	129	106	114	110	111
Stampati, cancelleria e lavori di tipografia	2	1	1	3	1	1	0	1	1	0
Accertamenti sanitari per concessione di prestazioni	1	1	1	36	33	36	36	40	48	47
Altri beni e servizi	31	46	95	105	22	25	25	24	24	21
Concorsi	6	0	0	0	0	0	0	0	0	1
Visite mediche di controllo	62	59	66	68	38	31	31	32	40	54
<i>Servizi affidati ad altri Enti</i>	673	619	628	653	596	457	428	480	402	364
Amm.ne Poste (pag. pensioni)	135	125	121	98	79	61	54	47	46	43
Invio comunicazioni postali all'utenza					105	105	105	105	86	75
Banche pagamento pensioni - commissioni bancarie e postali	159	125	121	98	79	63	65	56	58	50
Casse marittime ed altri enti	12	10	14	8	11	0	4	4	50	0
Spese per servizi svolti CAF	102	110	90	105	135	125	114	130	125	133
Aggio ai concessionari, onere F24, istituti meteorologia, forniture voucher, notifiche messi comunali	265	210	262	218	187	103	86	139	37	58
Altri oneri di funzionamento	349	342	332	379	283	260	279	286	283	257
Trasferimento economie al bilancio dello Stato				183	553	622	694	736	741	743
Costi complessivi di gestione *	3.959	3.971	3.893	4.761	4.704	4.400	4.285	4.331	4.270	4.263

* 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, rileva 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), di nuova crescita al 4,34 per cento nel 2016, contrazione nel 2017 (3,68 per cento) a seguito dell'impatto dei 17 md di anticipazioni di tesoreria, per toccare il 4,37 per cento nel 2018. Pur mantenendo la stessa dinamica, le percentuali di incidenza diminuiscono in modo

sensibile, ove si comprendono anche le spese per prestazioni istituzionali, con valori massimi e minimi che oscillano tra l'1,48 per cento del 2007 e l'1 per cento del 2017 (1,02 per cento nel 2018).

L'analisi dell'andamento delle singole componenti le spese in argomento, delinea, nell'arco del decennio, un quadro sostanzialmente stabile nei rispettivi valori assoluti. Fanno eccezione, da una parte, l'aumento delle spese postali, telefoniche, trasporti e facchinaggio, gli oneri per servizi svolti dai Caf, le spese per accertamenti sanitari per la concessione di prestazioni e, dall'altra, la diminuzione delle spese per commissioni bancarie e postali.

La variazione di maggior rilievo è, comunque, attribuibile all'incremento di spese per accertamenti sanitari (con valori che passano da 1 ml nel quadriennio 2007-2011, ad oltre 30 ml nei successivi esercizi, sino a raggiungere i 47 ml nel 2018) mentre le spese per l'aggio ai concessionari, per la fornitura dei *voucher* e per le notifiche dei messi passano dai 139 ml del 2016 ai 58 nel 2018 e quelle per i servizi affidati alle casse marittime ed altri enti si azzerano dopo i 50 ml del 2017.

Per quanto attiene alle spese per acquisto di beni e servizi, si evidenzia, come a fronte di somme impegnate per complessivi 1,206 md, 364 ml, siano da riferire a servizi affidati a terzi, 486 ml ad altri acquisti per il funzionamento degli uffici e 355 ml (219 nel 2017) per l'elaborazione automatica dei dati.

Quanto alla spesa del 2018 per il funzionamento degli uffici (486 ml), oltre il 50 per cento (248 ml) è da ricondurre a locazioni ed utenze, di cui 89 ml per affitto locali, 97 ml per conduzione, pulizia e vigilanza e 111 ml per oneri postali, telefonici, trasporto e facchinaggio (di cui 90 ml riferiti ai servizi di *contact center*).

Tra gli altri oneri di funzionamento (257 ml) assoluta preponderanza è da riferire alle spese legali per il recupero di contributi, concessione di prestazioni ed altre controversie (235 ml).

11.5 L'attività contrattuale

11.5.1 La complessità dei compiti affidati all'Istituto si è tradotta, anche nel 2018, in un'intensa attività contrattuale, principalmente nel settore dell'informatica.

Dal lato finanziario, l'attività in parola ha condotto, nell'ultimo quinquennio, ad impegnare somme che si attestano, in ciascun anno, al di sotto del miliardo di euro (703 ml nel 2016, 721 ml nel 2017 e 755 ml nel 2018) che fanno riferimento, in particolare, all'acquisto di beni e servizi

e all'acquisto di immobilizzazioni tecniche. Queste voci rappresentano nel 2018 il 21 per cento circa del totale delle spese di funzionamento (20 per cento nel 2017), ove calcolate al netto dei trasferimenti allo Stato delle economie derivanti dalle riduzioni degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi.

La tabella 85 mostra come il 18 per cento delle spese di funzionamento di parte corrente sostenute nel 2018 sia da ricondurre alla quarta categoria, mentre l'acquisto di immobilizzazioni tecniche sale al 47 per cento (35 per cento nel 2017) della spesa di parte capitale.

Tabella 83 - Spesa attività contrattuale

(dati in milioni)

		2014	2015	2016	2017	2018
A	Spese di parte corrente	3.615	3.474	3.471	3.342	3.347
A1	Beni e servizi	717	603	572	564	594
A1.1	di cui informatica	286	211	188	190	214
	A1/A	20%	17%	16%	17%	18%
	A1.1/A1	40%	35%	33%	34%	36%
B	Spese in c. capitale	223	231	192	454	346
B1	Immob. Tecniche	166	114	131	157	161
B1.1	di cui informatica	123	90	102	130	141
	B1/B	74%	49%	70%	35%	47%
	B1.1/B1	74%	79%	78%	83%	88%
C	Totale (A1 + B1)	883	717	703	721	755
C1	di cui informatica	409	301	290	320	355
	C1/C	46%	42%	41%	44%	47%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Inps - Relazione direttore generale

La spesa per l'informatica nel 2018 è complessivamente pari al 47 per cento del totale degli impegni per acquisti di beni, servizi e immobilizzazioni tecniche, in aumento dopo il 44 per cento raggiunto nell'esercizio precedente e con i valori più alti del quinquennio. Andamento da ricondurre ad una ripresa degli oneri per l'acquisto di servizi professionali specialistici a supporto dei sistemi informatici che passano dai 27 ml del 2017 ai 44 ml del 2018, per l'acquisizione di prodotti programma (da 94 a 110 ml) e per i servizi di trasmissioni dei dati forniti dal Sistema Pubblico di Connettività (da 37 a 51 ml).

Più nel dettaglio, i dati dell'ultimo quinquennio mostrano dopo un deciso ridimensionamento, pur non sempre lineare, della spesa informatica di parte corrente (dal 41 per cento delle uscite per l'acquisto di beni e servizi nel 2013, al 34 per cento nel 2017), una ripresa nel 2018 (214 ml)

e una riconferma della crescita di quella di parte capitale (dal 69 per cento delle uscite per immobilizzazioni tecniche nel 2013, all' 88 per cento nel 2018).

Con riguardo alla natura dei singoli contratti, nel quinquennio considerato, il noleggio e l'assistenza tecnica agli elaboratori e alle apparecchiature ausiliarie hanno rappresentato i 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 2018 una ripresa di valore e si attesta, nel complesso, su 355 ml, con un incremento di 35 ml sul 2017, ma ancora al di sotto del livello raggiunto nel 2014.

La spesa per l'informatica è stata oggetto di particolare attenzione da parte del Civ²⁶¹ che ha sottolineato, tra l'altro, l'esigenza che siano individuate per il settore adeguate risorse economiche per superare le attuali criticità strutturali e pervenire all'aumento della connettività contemperando l'efficienza e la funzionalità dei servizi con iniziative atte al contenimento dei relativi oneri.

Quanto alle procedure contrattuali, la Corte dei conti e il Collegio dei sindaci hanno segnalato aspetti critici, invitando l'Istituto a migliorare la propria capacità di programmazione e di spesa nonché adottare iniziative dirette a conformare l'attività negoziale riferita all'acquisizione di beni e servizi e all'esecuzione dei lavori alla legislazione vigente.

Come ricordato nei referti relativi agli esercizi 2015, 2016 e 2017, l'Istituto è stato interessato, ai sensi dell'art. 6, c. 9, lett. A) e b), del d.lgs. 12 aprile 2006, n.163, da una complessa attività ispettiva da parte dell'Anac, avente ad oggetto sia procedure di gare segnalate dalla stessa amministrazione, sia un vasto campione di atti negoziali relativi agli anni 2012-2014. In esito a questa attività l'Anac ha evidenziato anomalie legate al mancato rispetto delle specifiche previsioni normative e regolamentari di settore, a omesse verifiche di coperture finanziarie, ingiustificati frazionamenti e carenze di motivazioni nelle delibere a contrarre.

Alle controdeduzioni formulate nell'ottobre 2016 dall'amministrazione, ha fatto seguito la delibera del Consiglio n. 662 del 18 luglio 2018 con la quale l'Anac ha assunto le proprie finali valutazioni sull'attività ispettiva in parola e ne ha dato comunicazione - oltre che all'amministrazione interessata - alla procura della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale del Lazio e alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma.

²⁶¹ Relazione programmatica per gli anni 2020 - 2022 (deliberazione n. 12 del 29 maggio 2019).

Ad eccezione delle procedure contrattuali rispetto alle quali l'Anac ha preso atto dei chiarimenti forniti dall'amministrazione - invero in numero limitato rispetto all'ampiezza dell'attività ispettiva - il Consiglio dell'Anac ha rilevato "significative e sistematiche carenze nelle modalità di gestione delle attività contrattuali oggetto di indagine" riguardo a specifici profili²⁶².

Nel prendere atto delle risultanze della citata attività ispettiva, l'Amministrazione ha richiamato l'importanza dell'istituzione della Direzione centrale Acquisti e appalti (operativa dal 2016) e che relativamente alla carenza o assenza di motivazioni in ordine alle procedure negoziate senza pubblicazione di un bando, rileva che le stesse afferiscono essenzialmente a procedure per l'acquisto di beni e servizi informatici per i quali il mercato è caratterizzato da unicità del fornitore, così come confermato dalle consultazioni di mercato.

Occorre ricordare come tra l'Istituto e l'Anac sia stato operativo il protocollo di vigilanza collaborativa, stipulato in data 17 giugno 2015 (di durata triennale), avente ad oggetto la verifica preventiva delle procedure contrattuali, degli atti di affidamento e di esecuzione su procedimenti attivati nel corso del 2015, riguardanti cinque procedure contrattuali, di cui due relative all'implementazione dei servizi informatici, la gara relativa al *contact center*, l'affidamento dei servizi di gestione integrata e recapito della corrispondenza automatizzata dell'Inps e i lavori di consolidamento statico di un complesso edilizio sito in Roma.

In ordine a tale ultima vicenda nel corso della riunione di lavoro del 19 dicembre 2020 è stata resa informativa in merito alla proposta transattiva ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 50 del 2016 con il RTI I.M.E. s.r.l. nell'ambito della procedura aperta in ambito comunitario di affidamento dei lavori di presso il citato complesso edilizio, in applicazione della sentenza n. 2507 del 2012 del Tribunale di Roma II Sez. civile²⁶³.

²⁶²Come già evidenziato nel referto 2017, i profili indicati riguardavano: a) frequente ricorso a cottimi fiduciari, in alcuni casi anche di importo consistente, per cui spesso è stata invocata una urgenza che non è apparsa sempre evidente ovvero si è palesata come urgenza derivante da una carente programmazione degli approvvigionamenti; b) interventi sui medesimi immobili in un contesto temporale ristretto che possono configurare un ingiustificato frazionamento; c) frequente ricorso alle proroghe dei contratti in assenza di relativi presupposti applicativi, in molti casi derivanti dai ritardi delle aggiudicazioni avvenuti nelle gare centralizzate svolte dalla direzione centrale risorse strumentali nonché dai ritardi nella pubblicazione dei bandi riferiti a servizi in scadenza; d) carenza ovvero assenza di motivazione nelle determinazioni a contrarre in ordine alla scelta di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando; e) mancato perfezionamento di numerosi Cig e imprecisione nell'inserimento dei dati degli appalti nel sistema Simog.

²⁶³ Con nota prot. 881 del 23 dicembre 2019 sono stati richiesti elementi di conoscenza circostanziati al fine di una più completa valutazione dei profili giuridici connessi con le modalità di adempimento dell'obbligo specifico di fare a carico dell'Istituto stabilito con la sentenza del Tribunale di Roma.

Per quanto attiene alle procedure di natura informatica, si richiama la procedura di gara aperta per l'affidamento dei servizi di "*Application Development and Maintenance*", del parco applicativo Inps, aggiudicata per un importo di 210,846 ml nel 2015.

Quanto al *contact center* multicanale, è da ricordare come l'Istituto, a seguito di gara bandita nel 2002, disponesse di un servizio di *contact center* integrato Inps-Inail, con finalità di sportello virtuale unico, con scadenza a gennaio 2009.

Nell'ottobre del 2008 venne pubblicato il nuovo bando di gara e l'appalto aggiudicato ad un raggruppamento temporaneo di imprese per il periodo giugno 2010 - giugno 2013, successivamente prorogato di ulteriori tre anni ed esteso anche alla Società Equitalia spa.

All'approssimarsi della scadenza del suddetto contratto, veniva in rilievo l'iniziativa di Consip intesa ad individuare l'Istituto quale stazione appaltante dei servizi di *contact center*, per l'intera pubblica amministrazione. In esito a successivi approfondimenti, l'Istituto, in sostanziale concordanza con Consip, ha ritenuto, però, non sussistere le condizioni normative e fattuali per uno sviluppo dell'iniziativa in parola. L'Ente ha, quindi, proceduto ad aggiudicare la gara (*contact center* multicanale Inps), suddivisa in tre lotti per un importo di 150 ml. Pur essendo in corso un contenzioso da parte delle ditte esterne, il contratto è stato siglato il 19 agosto 2019 e reso operativo successivamente al passaggio di consegne fissato per il 2 settembre 2019. Alla scadenza del contratto, il servizio di *contact center* multicanale verso l'utenza verrà affidato a Sispi s.p.a., società interamente partecipata dell'Inps, che assumerà la denominazione di Inps Servizi s.p.a. (cfr. capitolo 3).

Sempre nel settore contrattuale, un cenno è da riservare alle attività di vigilanza sia delle sedi regionali che centrale dell'Istituto. Al riguardo va ricordato come, nel 2009, fosse stata indetta una procedura aperta, suddivisa in 19 lotti territoriali, volta alla stipula di un accordo quadro per l'affidamento dei "Servizi di vigilanza e portierato nelle strutture territoriali dell'Inps". Le singole procedure stipulate a livello territoriale e aggiudicate tra il 2011 e il 2014, sono state, alla scadenza dei relativi contratti, soggette a rinnovo dei servizi, attraverso procedure negoziate senza bando di gara (*ex art. 57, c. 5, lett. b*), del d.lgs. n. 163 del 2006), per un periodo di 12 mesi. Nell'ottobre 2015, Consip aveva indetto una gara per l'affidamento dei servizi integrati di vigilanza presso i siti in uso nelle pubbliche amministrazioni, comunicando all'Istituto come la conclusione della procedura in parola non sarebbe avvenuta prima del secondo trimestre 2017. In ragione di ciò, sulla scorta delle indicazioni e di specifiche direttive

impartite dalla competente direzione centrale, le sedi territoriali regionali sono state autorizzate ad indire procedure ad evidenza pubblica e a stipulare i relativi contratti, allo spirare dei termini finali dei contratti già oggetto di rinnovo.

Per la sede centrale dell'Istituto nel 2009 è stata indetta una procedura ristretta per i servizi di vigilanza agli immobili e di gestione della centrale operativa per un periodo di 36 mesi, aggiudicata solo nel 2012 ad un raggruppamento temporaneo d'impresa. A seguito di richieste di sospensione innanzi al Tar avanzate dai concorrenti non vincitori la gara, l'autorizzazione della spesa è intervenuta solo nel 2014. La nuova gara aperta è stata indetta ad ottobre 2017 ed aggiudicata a novembre 2018; nelle more della definizione della stessa, l'Istituto ha provveduto a quattro proroghe tecniche del contratto allo stesso raggruppamento, per un importo complessivo di 11,1 ml sino alla data del 30 giugno 2019. In data 28 giugno 2019 è stato stipulato il contratto con la società risultante vincitrice per il periodo 1° luglio 2019-30 giugno 2022 e per un importo di 25,5 ml.

Rilevanti riflessi giuridici, economici e gestionali sull'attività contrattuale assumono le complesse vicende afferenti al processo di internalizzazione degli archivi dell'Istituto da collocare - secondo una strategia definita nel 2014 - in un unico sito presso locali di proprietà nel comune di Lacchiarella, nella provincia di Milano.

È da considerare, infatti, come gli archivi cartacei dell'Inps siano costituiti da archivi interni e da archivi affidati in *outsourcing* a soggetti esterni. Nell'ambito di questa seconda modalità, assume rilievo particolare il contratto stipulato a trattativa privata sin da giugno del 1999 con Delta Uno Servizi spa e venuto a scadenza definitiva nel luglio 2017 per servizi di archiviazione, custodia e gestione del materiale documentale e di adeguamento dello stesso alla normativa in tema di beni culturali.

Il rapporto contrattuale in parola è stato oggetto della deliberazione del Consiglio dell'Anac n. 20 del 18 febbraio 2015 che ne rilevò l'illegittimità in ragione dell'affidamento diretto e ripetuto dei servizi affidati alla suindicata società, individuando (nella parte in diritto) gli strumenti di autotutela che l'amministrazione, nell'esercizio dei propri poteri discrezionali, avrebbe potuto porre in essere²⁶⁴.

²⁶⁴ Il Consiglio dell'Anac dispose, altresì, che la propria deliberazione fosse inviata anche alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma e alla Procura regionale del Lazio della Corte dei conti.

Al riguardo, è da sottolineare come, per effetto di specifiche clausole contrattuali (evidenziate, peraltro dalla stessa Anac con la citata determinazione) alla scadenza del 31 luglio 2017 è iniziato il periodo di disistivaggio e riconsegna dei materiali depositati nei termini fissati dall'art.12 del contratto in base al quale detta operazione non potrà concludersi prima del 2027, comportando un onere per l'Amministrazione stimato in 101 ml²⁶⁵.

Rileva, inoltre, la circostanza che, a seguito della verifica dei documenti consegnati, alla scadenza del contratto, sarebbe emerso che la società avrebbe disistivato materiale in parte diverso da quello richiesto (stampati e cancelleria) facendo sorgere il fondato dubbio circa l'effettiva sussistenza delle quantità detenute e la corretta archiviazione del materiale conservato così da potersi ritenere violate le disposizioni contrattuali²⁶⁶.

In ragione di ciò l'Istituto ha convenuto in giudizio la società chiedendo la condanna alla sistemazione archivistica della documentazione in conformità delle norme di legge e di contratto e, in subordine, la risoluzione giudiziale del contratto per grave inadempimento con richiesta di risarcimento pari a oltre 100 ml²⁶⁷.

L'Istituto ha successivamente avviato la procedura di risoluzione del contratto e di esecuzione in danno²⁶⁸ in considerazione dell'inadempimento contrattuale della società, la quale ha interrotto le operazioni di disistivaggio da aprile 2019. Allo stato, è all'esame una proposta di transazione della società Delta Uno in base alla quale l'Istituto acquisterebbe i depositi – per altro non di proprietà della società – e il pagamento di un canone di disistivaggio per un periodo di circa quattro anni. Alla luce di tale possibile soluzione²⁶⁹, gli interventi posti in

²⁶⁵ La complessa vicenda è tuttora oggetto di valutazione anche da parte del Collegio dei sindaci in ordine ad ulteriori profili di responsabilità amministrativa rispetto a quelli per i quali la Procura regionale della Corte dei conti ha comunicato l'archiviazione del procedimento istruttorio in data 1° giugno 2018.

²⁶⁶ A causa della mancata opposizione al decreto ingiuntivo notificato alla Direzione generale l'1 agosto 2018 e trasmesso al Coordinamento distrettuale legale di Roma in data 3 agosto 2018, l'Istituto ha proceduto al pagamento delle spese di procedura alla Delta Uno s.p.a. per decreto ingiuntivo esecutivo n. 12974/2018 dell'8 giugno 2018 del Tribunale di Roma per euro 170.861,62, oltre interessi, liquidando, altresì, le spese procedura di euro 2.135,00 per compensi ed euro 406,50 per esborsi, oltre iva e c.p.a.

La somma di euro 170.861,62 era stata trattenuta dall'Istituto sulla fattura n. 23 del 29 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"*.

L'Amministrazione è stata richiesta con nota prot. 96 del 6 febbraio 2020 di notizie circostanziate in ordine alla descritta vicenda di danno erariale.

²⁶⁷ Il giudizio, incardinato presso il Tribunale di Roma (RG 828/75/17) è stato promosso ai sensi dell'art. 702 bis c.p.c. e senza previo esperimento di accertamento tecnico preventivo. L'udienza è fissata per il prossimo 9 giugno 2021.

²⁶⁸ La risoluzione è stata dichiarata ai sensi dell'art. 13, comma 6, del contratto con determinazione n. RS30/504/2019 del 9.8.2019.

²⁶⁹ Con nota prot. 96 del 6 febbraio 2020 è stato chiesto di comunicare se – a seguito del rigetto del ricorso ex art. 700 c.p.c. promosso dalla società per la sospensione della determinazione di risoluzione – sia stata avviata l'esecuzione in danno del contratto con addebito dei maggiori oneri e spese a carico della società inadempiente.

essere dall'Istituto in esecuzione della strategia di internalizzazione definita, come sopra ricordato, sin dall'anno 2014 non sarebbero più coerenti con la strategia precedente decisa dall'Istituto.

Del resto, le 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 - avevano già subito considerevoli ritardi, con un previsto slittamento al 31 luglio 2019.

È da aggiungere al riguardo come, sulla fine del 2017, i presidenti dell'Inps e dell'Anac abbiano stipulato un nuovo protocollo di azione avente ad oggetto la verifica preventiva della procedura di rilievo comunitario per l'affidamento dei lavori tesi alla funzionalizzazione del Polo di Lacchiarella da destinare, come già detto, a sedi di archivio documentale²⁷⁰.

Già prima della descritta situazione riguardante Delta Uno, i notevoli ritardi nella realizzazione del Polo archivistico, aveva reso necessario un cambio di strategia dell'Istituto e la ricerca di ulteriori siti di proprietà, presso i quali effettuare le operazioni di disistivaggio del materiale conservato e gestito in *outsourcing*. Siti questi, individuati in tre strutture di cui soltanto quelle ubicate nel comune di Roma (via Depero e via Morozzo della Rocca) risultano ad ora operative mentre la terza, a Taranto per una spesa di circa 4,3 ml, è in avanzata fase di rifunzionalizzazione e allestimento 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, di durata triennale, per un importo di 11,307 mln.

11.5.2 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

²⁷⁰ Il medesimo protocollo di azione prevede altresì i) l'obbligo per l'Inps di rendere motivazione dell'eventuale esercizio di poteri in deroga al Codice dei contratti mediante pubblicazione della motivazione stessa sul sito istituzionale e comunicazione all'Anac; ii) di inserire nella documentazione di gara e/o contrattuale la clausola risolutiva espressa nei termini e alle condizioni di cui all'art. 32 del d.l. n. 90 del 2014.

amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali.

Il successivo c. 516, dispone, inoltre, che le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, possano procedere ad approvvigionamenti di beni e servizi informatici e di connettività al di fuori delle modalità di acquisto tramite Consip spa ed altri soggetti aggregatori, esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero in casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa. Gli approvvigionamenti così effettuati è disposto siano comunicati all'Autorità nazionale anticorruzione e all'Agid.

Al riguardo l'Istituto ha rappresentato come, nel corso del 2018 e nei primi tre trimestri 2019, siano state autorizzate - e debitamente comunicate agli organismi competenti - ventiquattro 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 acquisti e appalti nel 2018, mette in evidenza, limitatamente alle autorizzazioni di spesa superiori ai 10.000 euro, che l'ottantanove per cento delle autorizzazioni stesse ha riguardato le convenzioni Consip ovvero il mercato elettronico della pubblica amministrazione, il tre per cento affidamenti diretti per importi inferiori alla soglia comunitaria, l'otto per cento proroghe di natura tecnica.

In particolare, il ricorso alla piattaforma Consip ed al Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione ha riguardato per il venti per cento i servizi informatici e di connettività e per l'ottanta per cento le autorizzazioni di spesa per l'acquisto di beni e servizi di natura non informatica.

Un pur breve richiamo è da riservare alle iniziative poste in essere dalla Direzione centrale Risorse strumentali e Centrale unica acquisti sul versante della razionalizzazione delle procedure di acquisizione di beni e servizi a livello sia centrale, sia territoriale. Intervento che intende muoversi secondo due principali linee direttrici, pur tra loro collegate. La prima è finalizzata alla implementazione delle procedure informatiche volte alla telematizzazione delle procedure di approvvigionamento, con la redazione di un "piano gare 2018/2019" e una migliore pianificazione economico-finanziaria. La seconda linea direttrice è intesa ad incentrare,

quanto più possibile, le procedure di approvvigionamento sulla direzione centrale, attraverso la puntuale ricognizione dei fabbisogni delle strutture territoriali al fine di evitare eccessive parcellizzazioni negli acquisti. A questo obiettivo si affianca la realizzazione di un programma informatico di monitoraggio degli approvvigionamenti, denominato “Cruscotto di monitoraggio delle procedure di acquisto” attivato in via sperimentale dal 1° gennaio 2019²⁷¹ 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’implementazione 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 contratti²⁷².

Interventi, questi, cui la Corte non può non guardare con favore ove consentano una migliore programmazione delle attività in parola, quale presupposto indispensabile per limitare fenomeni più volte stigmatizzati quali quello delle c.d. proroghe tecniche e, più in generale, per assicurare il rigoroso rispetto delle disposizioni contenute nel codice degli appalti.

A questo riguardo un riferimento, da ultimo, è da riservare alla circolare adottata dalla medesima direzione centrale²⁷³ con la quale viene richiamata l’attenzione delle strutture territoriali sugli esiti dell’attività ispettiva svolta da Anac, di cui innanzi si è detto. Vengono, in proposito, ribaditi gli atti di indirizzo adottati nel corso del 2017 e del 2018 intesi alla corretta applicazione delle disposizioni del codice dei contratti pubblici e al superamento dei rilievi formulati dall’Autorità attraverso, anche, una adeguata e tempestiva programmazione delle attività da porre in essere.

11.6 La gestione di cassa

La gestione di cassa si attesta a fine esercizio su un valore negativo di 2,427 md, come esposto nella tabella 86.

²⁷¹ Direzione centrale Acquisti e appalti, messaggio *Hermes* n. 34 del 7 gennaio 2019.

²⁷² Direzione centrale Acquisti e appalti, messaggio *Hermes* n. 2802 del 23 luglio 2019.

²⁷³ Direzione centrale Acquisti e appalti, messaggio *Hermes* n. 3315 del 10 settembre 2018.

Tabella 84 - Gestione di cassa
(dati in milioni)

	2017	2018	Var. ass.	Var. %
Riscossioni correnti	333.200	360.211	26.777	8,1
Entrate contributive	217.639	223.064	5.424	2,5
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	111.380	132.854	21.474	19,3
Altre entrate	4.182	4.293	111	2,7
Riscossioni in conto capitale	27.019	72.519	45.500	168,4
Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	8.486	8.147	-339	-4,0%
Trasferimenti in conto capitale	11	61.801	61.791	
Accensione di prestiti	18.523	2.571	-15.952	-86,1
- Anticipazioni di Tesoreria	17.000	0	-17.000	
- Anticipazioni sul fabbisogno finanziario delle gestioni	1.307	2.513	1.206	92,3
- Assunzione di altri debiti finanziari	216	58	-158	-73,1
Partite di giro	65.443	66.226	1.101	1,7
Totale delle riscossioni	425.662	499.274	73.611	17,3
Pagamenti correnti	335.728	338.752	3.024	0,9
Funzionamento	2.150	2.212	62	2,9
Interventi diversi	333.291	336.263	2.972	0,9
- Uscite per prestazioni istituzionali	312.302	318.153	5.851	1,9
- Trasferimenti passivi	5.257	5.028	-230	-4,4
-- Altri interventi diversi	15.732	13.083	-2.649	-16,8
Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	287	277	-10	-3,6
Pagamenti in conto capitale	25.127	96.682	71.555	284,7
Investimenti	8.043	7.725	-318	-4,0
Oneri comuni	17.083	88.957	71.874	420,7
- Rimborso anticipazioni di Tesoreria	17.000	0	-17.000	
- Rimborso anticipazioni Stato su fabbisogno finanziario	0	88.878	88.878	
- Estinzione di debiti diversi	83	79	-4	-4,8
Partite di giro	65.023	66.226	1.203	1,8
Totale dei pagamenti	425.877	501.659	75.782	17,8
Saldi				
Di parte corrente	- 2.528	21.459	23.887	
In conto capitale	1.893	-24.162	-26.055	
Per partite di giro	420	318	-102	-24,3
Complessivo	-215	-2.386	-2.171	

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2018

A commento della tabella, è da rilevare come la gestione in parola registri a fine 2018 un deciso peggioramento, attribuibile però solo alla componente in conto capitale che ribalta il saldo positivo, passando da 1,893 md del 2017 ai -24,162 md, mentre la componente di parte corrente registra un andamento opposto, da -2,528 md del 2017 a 21,459 del 2018.

Gli effetti dell'applicazione dell'art. 1, co. 178-179, l. n. 205 del 2017 comportano un incremento importante dei trasferimenti dello Stato e degli altri enti pubblici (+21,474 md), che unito alle maggiori entrate contributive (5,424 md), compensano ampiamente i maggiori pagamenti per "interventi diversi" (+2,972 md).

Anche il peggioramento del saldo in conto capitale è imputabile agli effetti della l. n. 205 del 2017 citata, per cui a fronte di 61,801 md di trasferimenti in conto capitale si sono effettuati pagamenti per 88,878 md ad estinzione di corrispondenti anticipazioni dello Stato per il finanziamento dei disavanzi delle gestioni.

Al di là dello specifico intervento normativo, anche nel 2018 le anticipazioni dello Stato non riescano a coprire il fabbisogno netto di cassa che, considerato al lordo dei trasferimenti dello Stato, si attesta su -4,899 md, mentre per la differenza, pari a -2,386 md va a diminuire le disponibilità di cassa a fine esercizio.

11.7 La situazione amministrativa

La situazione amministrativa è esposta nella tabella 87, in raffronto con i dati del 2017.

Tabella 85 - Situazione amministrativa

(dati in milioni)

		2017	2018
Fondo di cassa al 1° gennaio		33.387	33.172
Riscossioni dell'anno	In c/competenza	410.244	458.499
	In c/residui	15.418	40.775
		425.662	499.274
Pagamenti dell'anno	In c/competenza	-415.637	402.741
	In c/residui	-12.240	98.918
		- 425.877	- 501.659
Fondo di cassa al 31 dicembre		33.172	30.786
Residui attivi al 31 dicembre	In c/competenza	21.908	21.937
	In c/residui	139.994	119.884
		161.902	141.821
Residui passivi al 31 dicembre	In c/competenza	-12.505	- 13.292
	In c/residui	-142.805	- 56.097
		-155.310	- 69.389
Avanzo di amministrazione		39.763	103.218

Fonte: Inps - rendiconto 2018

Anche la situazione amministrativa risente positivamente dell'operazione di compensazione delle posizioni creditorie e debitorie Stato - Inps contenuta nell'art. 1, comma 178 della legge di bilancio per il 2018, con un saldo di 103,318 md (tabella 87). L'avanzo di amministrazione, che nel 2011 si attestava su 60,3 md, ha mostrato negli anni successivi importi in continuo decremento; andamento accentuato dall'avvenuta incorporazione dell'Inpdap con un valore, a fine 2014, di 35,743 md. Tornato a crescere nel 2017 (39,763 md), nell'esercizio in esame il saldo positivo è da ricondurre solo alla gestione dei residui finali, con il decremento dei residui

passivi (-85,921 md) maggiore al ridimensionamento dei residui attivi (-20,081 md) e sufficiente a compensare ampiamente il decremento della cassa (-2,386 md).

Al 31 dicembre 2017, i residui attivi eliminati con operazioni di riaccertamento ammontano a 1,243 md, di cui 0,311 md riconducibili ai crediti contributivi verso aziende e 0,818 md verso lavoratori autonomi. Queste eliminazioni conseguono alle verifiche su partite creditorie per le quali sono accertate situazioni di irrecuperabilità, connesse soprattutto a ritardata comunicazione di cessazione di attività, erronea o duplicata registrazione, insussistenza del credito per sentenza passata in giudicato e insussistenza del credito per accoglimento dei ricorsi.

Dal lato della gestione economica l'eliminazione dei residui ha comportato una corrispondente insussistenza delle poste dell'attivo (crediti), compensata, quasi integralmente, dai prelievi di uguale importo dal fondo svalutazione crediti.

Per quanto riguarda i residui passivi, risultano eliminati 295 ml (185 ml al 31 dicembre 2017), di cui 157 ml relativi alle spese di funzionamento. Ciò in conseguenza di eliminazione degli impegni di spesa originari per sopravvenuta prescrizione o per insussistenza di partite debitorie.

I residui attivi finali lordi registrano, nel complesso, un andamento in forte diminuzione, -20,081 md, opposto a quello del 2017 (+5,607 md), attribuibile per la quasi totalità alle entrate correnti (- 20,048 md) mentre stabili si mostrano i residui in conto capitale (-61 ml) e dei capitoli per partite di giro (-28 ml).

Il decremento della componente corrente dei residui è attribuibile all'eliminazione di residui attivi verso lo Stato per 27,091 md a seguito dell'operazione di compensazione così come disposto dalla l. n. 205/2017 con le anticipazioni di bilancio concesse all'Inps, ai sensi del comma 3 dell'articolo 35 della l. 23 dicembre 1998, n. 488.

Tra i residui attivi finali, i residui da entrate per contributi rappresentano l'aggregato più rilevante la cui dinamica, relativa ai dieci anni antecedenti l'esercizio in riferimento, è rappresentata nella tabella 88.

Come ricordato in altre parti della presente relazione il tema dei residui da entrate contributive - dipendente in termini sostanziali dalle inefficienze del sistema di riscossione disciplinato dalla legge - attiene alla corretta rappresentazione del bilancio e con essa alle ragioni del progressivo aumento dei crediti di tale natura ed all'incremento delle percentuali di

svalutazione degli stessi nell'apposito fondo del passivo. Vi è poi una stretta relazione tra l'ammontare crescente dei residui attivi iscritti all'attivo e la difficoltà di operazioni di prelievo dal fondo di svalutazione per la loro definitiva cancellazione, con il permanere di condizioni ostative anche di carattere normativo a che si realizzi con carattere di normalità il discarico contabile per inesigibilità dell'agente della riscossione, nonché con il susseguirsi cadenzato di misure agevolative incidenti negativamente sulla estinzione volontaria dei debiti contributivi più recenti.

Tabella 86 - Residui attivi finali aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti

(dati in milioni)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	52.801	56.174	61.078	66.322	72.316	78.654	86.640	92.399	98.236	104.453	111.429
di cui											
Contributi per i lavoratori dipendenti dalle aziende tenute alla presentazione delle denunce-rendiconto	29.221	31.174	33.470	36.612	40.835	43.704	48.251	50.548	52.595	54.548	58.375
Contributi per gli operai agricoli dipendenti e per i mezzadri e coloni reinseriti nella AGO	4.045	3.727	3.791	3.887	4.188	4.222	4.304	4.402	4.533	4.640	4.724
Contributi dei CDMC	1.370	1.422	1.396	1.473	1.492	1.595	1.716	1.837	2.006	2.135	2.217
Contributi artigiani	7.420	8.252	9.063	9.953	10.196	11.251	12.405	13.499	14.655	16.146	17.162
Contributi esercenti attività commerciali	8.182	9.174	10.172	11.481	12.127	13.922	15.850	17.715	19.886	22.269	24.058
Contributi parasubordinati	-	130	1.202	961	1.140	1.482	1.614	1.730	1.847	1.866	1.923

Fonte: Elaborazione dati rendiconti anni 2008-2018

Come mostra la tabella 88, il valore totale dei residui attivi, al netto delle eliminazioni per riaccertamento, vede una progressione annuale stabile (intorno all'8 per cento), passando dai 52,801 md del 2008 ai 111,429 md del 2018. L'incidenza maggiore è data dai residui per contributi: *i*) dei lavoratori dipendenti delle aziende tenute alla presentazione delle denunce Dm, per 58,375 md (che da soli rappresentano il 41,2 per cento del totale residui nel 2018); *ii*) degli esercenti attività commerciali per 24,058 md (pari al 17 per cento); *iii*) degli artigiani per 17,162 md (pari al 12 per cento).

In termini di crescita percentuale, sono i residui degli esercenti attività commerciali a raggiungere tassi medi intorno al 12 per cento, cui seguono gli artigiani, i CdcM e le aziende

Dm, con percentuali inferiori. I parasubordinati non registrano alcun residuo fino a tutto il 2008, per raggiungere 1,202 md nel 2010, 1,847 nel 2016, rallentare nel 2017 (1,866 md) e riprendere nel 2018 (1,923 md).

Per anno di insorgenza, la maggiore anzianità dei residui è relativa agli operai agricoli (per l'88 per cento antecedenti al 2013); per i Cdmc (per il 70 per cento antecedenti alla medesima data); per le aziende Dm (per circa il 73 per cento); per gli artigiani (per circa il 64 per cento).

Sempre sul fronte dei residui attivi, le partite creditorie per trasferimenti da parte dello Stato registrano un decremento di 26,664 md per effetto del processo di compensazione, come precedentemente indicato. Più in dettaglio, i residui attivi per contributi dello Stato per l'integrale copertura degli oneri connessi al mantenimento del salario diminuiscono di 8,259 md (da 8,7 md del 2017 a 171 ml); quelli a copertura degli oneri per la concessione di sgravi ed altre agevolazioni di 3,677 md (da 3,692 md a 36 ml) e di 2,202 md (da 3,005 md a 1,305 md) quelli destinati alla copertura degli oneri per l'assistenza ai portatori di *handicap*.

I residui passivi finali registrano, come già accennato, una riduzione più consistente (-85,944 md) attribuibile - diversamente da quanto osservato con riguardo ai valori attivi - alla componente in conto capitale (- 86,474 md) mentre residuali le variazioni della parte corrente (+206 ml) e quelle riferibili alle partite di giro (+346 ml).

Il ridimensionamento è anche qui attribuibile all'operazione di eliminazione dei residui su anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario che passano da 94,179 md a 7,814 md, contribuendo in modo determinante a ridimensionamento dei valori finali dei residui passivi. I residui passivi totali del 2018 si attestano quindi su 69,389 md (155,310 nel 2017), di cui circa il 45 per cento (32,155 md) è rappresentato da debiti per anticipazioni della Tesoreria centrale dello Stato, mentre i residui dal mancato rimborso delle anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni, a seguito dell'operazione citata passano dal 61 all'11 per cento.

La restante percentuale è costituita da residui per il versamento di ritenute erariali (8,711 md, pari al 12,2 per cento) e, con percentuali sotto il 4 per cento, da residui relativi a pensioni e trattamenti per carichi familiari (3,675 md), per il rimborso allo Stato di somme trasferite in eccedenza agli oneri posti a suo carico (2,379 md), per il versamento dei contributi per i lavoratori agricoli riscossi per conto dell'Inail (2.702 md) e per oneri finanziari derivanti da cessioni crediti contributivi (2,381 md).

La tabella 89 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)

	2014	2015	2016	2017	2018
Anticipazioni effettuate dalla Tesoreria Centrale dello Stato ai sensi dell'art. 16 della l. n. 370 del 1974	35.655	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. n. 448 del 1998	71.310	88.879	92.872	94.179	7.814

Fonte: Elaborazione dati rendiconti anni 2014-2018

Va, infine, posto in evidenza come il Civ, nell'approvare con propria determinazione del 12 giugno 2019 il riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2017²⁷⁴ abbia 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 il coinvolgimento dei Comitati amministratori nelle operazioni di riaccertamento al fine di acquisire il loro parere preventivo.

11.8 Il conto economico

Come già sottolineato nelle precedenti relazioni, il conto economico dell'Inps risulta contraddistinto da una forte rigidità nelle sue componenti più rilevanti, in quanto determinate prevalentemente da fattori esterni di fonte normativa, che si riflettono sui saldi intermedi e finali. La tabella 91 evidenzia l'andamento della gestione economica del 2018 raffrontata con gli analoghi dati del 2017.

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).

²⁷⁴ Determinazione n. 17 del 12 giugno 2019.

Tabella 88 - Conto economico

		Anno		Variazioni	
		2017	2018	Valori Assoluti	%
A	Valore della produzione				
A.01	Proventi e corrispettivi per la produzione delle prestazioni e/o servizi	210.412	219.491	9.079	4,3
	aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	223.452	230.050	6.598	3,0
	quote di partecipazione degli iscritti	1.174	1.115	- 59	- 5
	poste correttive e compensative	- 14.711	- 12.088	2.623	- 17,8
	ratei e risconti	496	414	-82	16,5
A.05	Altri ricavi	111.374	107.000	-4.373	- 3,9
	trasferimenti da parte dello Stato	110.278	105.720	-4.558	- 4,1
	entrate non classificabili in altre voci	1.373	1.155	-218	- 15,9
	poste correttive e compensative	-437	-20	417	-95,4
	altri ricavi	166	153	-13	-7,8
	ratei e risconti	-5	-8	-3	60
	Totale Valore della Produzione	321.785	326.491	4.706	1,5
B	Costo della produzione				
B.06	Costi per acquisto materie prime, sussidiarie,	-309.895	-315.882	-5.987	1,9
B.06.A	Prestazioni istituzionali	-309.356	-315.328	-5.972	1,9
	spese per prestazioni	-312.149	-318.373	-6.224	2,0
	poste correttive e compensative	2.876	2.770	-106	-3,7
	ratei e risconti	-83	275	358	
B.06.B	Spese per acquisto beni di consumo e servizi	-539	-554	-15	2,8
	di cui spese per l'acquisto di beni e servizi	-565	-594	-29	5,1
B.09	Costi per il personale	-2.018	-2.091	-73	3,6
	di cui oneri per il personale in attività di servizio	-1.653	-1.681	-28	1,7
B.10	Ammortamenti e svalutazioni	-9.529	-11.093	-1.564	16,4
B.10.A.B	Ammortam.ti immobilizz. immateriali e materiali	-169	-149	- 20	-11,8
B.10.D	Svalutaz.ne dei crediti compresi nell' attivo circolante	-9.360	-10.944	-1.584	16,9
	di cui svalutazione crediti contributivi	-9.143	-10.858	-1.707	18,7
B.12	Accantonamenti ai fondi per rischi	-119	-10	109	-91,6
B.13	Accantonamenti ai fondi per oneri	-1.277	-12	1.265	-99,1
B.14	Oneri diversi di gestione	-6.206	-5.890	- 316	-5,1
	di cui trasferimenti passivi	-5.320	-5.078	242	-4,5
	Totale Costi della Produzione	-329.044	-334.935	-5.891	1,8
	Differenza tra valore e costi della produzione	-7.260	-8.444	-1.184	16,3
C	Proventi ed oneri finanziari				
C.16	Altri proventi finanziari	300	285	-15	-5,0
	di cui redditi e proventi patrimoniali	286	270	-16	-5,6
C.17	Interessi passivi ed altri oneri finanziari	-16	-13	3	-18,8
	Totale proventi ed oneri finanziari	284	272	-12	-4,2
D	Totale rettifiche di valore di attiv. finanziarie	0,1	14	13,9	
E	Proventi ed oneri straordinari				
E.20	Proventi straordinari	158	289	131	82,9
E. 21	Oneri straordinari	-99	-8	-91	91,9
E.22	Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo	129	255	126	97,7
	di cui eliminazione dei residui passivi	128	254	126	97,7
E.23	Sopravvenienze passive ed insussistenze dell'attivo derivanti dalla gestione dei residui	-45	-50	-5	11,1
	prelievo dal Fondo svalutaz.ne crediti contributivi	762	1.122	360	47,2
	prelievo dal Fondo svalutaz. crediti prestazi. da recuperare	64	56	-8	12,5
	eliminazione residui attivi	-871	-1.228	-357	41,0
	Totale proventi ed oneri straordinari	143	486	344	239,8
	Risultato prima delle imposte	-6.833	-7.700	-867	12,7
F	Imposte dell'esercizio	-152	-139	13	-8,6
	Risultato di esercizio	-6.984	-7.839	-855	12,2
	Totale assegnazioni e prelievi da riserve legali	-3.625	-3.644	-19	0,5
	Disavanzo economico	-10.609	-11.483	-874	8,2

Fonte: Elaborazione rendiconto anno 2018. I dati esposti in tabella sono comprensivi dei ratei e risconti di esercizio

I saldi economici dell'Istituto, dopo aver registrato un deciso peggioramento nel 2012, effetto dell'incorporazione di Inpdap e raggiunto i -16,297 md nel 2015, chiudono il 2018 con un risultato economico che si attesta su -7,839 md (-6,984 md nel 2017). Con l'assegnazione a riserva legale per un importo di 3,644 md, l'esercizio in esame chiude con un disavanzo economico di 11,483 md (10,609 md sul 2017).

Nel quadro di riclassificazione dei risultati economici, il valore aggiunto (-96,391 md) e il margine operativo lordo (-98,482 md) mostrano solo un lieve miglioramento sui dati del 2017, mentre il risultato operativo peggiora di 1,184 md, passando da -7,26 a -8,444 md.

Quest'ultimo andamento è prevalentemente da riferire all'aumento della quota d'accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi che, con un importo di 10,850 md, incrementa del 19 per cento il valore di quello del 2017, pari a 9,143 md.

Negli aggregati più consistenti, i ricavi non riescono comunque a compensare gli aumenti delle componenti negative della gestione. Mentre le aliquote contributive crescono di 6,598 md (da 223,452 md del 2017 a 230,850 md) i trasferimenti dallo Stato, diminuiscono di 4,558 md (da 110,278 md del 2017 a 105,720 md) le prestazioni istituzionali, crescono di 6,224 md (da 312,149 md del 2017 a 318,373 md) e i trasferimenti passivi diminuiscono di 0,242 md (da 5,320 md a 5,078 md).

La gestione *ex* Inpdap, nel 2018 peggiora il relativo saldo (da -9,26 md a -10,095 md) tra i più alti dal 2010 (-10,555 nel 2011).

Sono, invece, da ricondurre al settore privato gli effetti negativi sui saldi economici di cui appena sopra si è detto, nella considerazione che le poste accantonate al fondo di svalutazione crediti sono esclusivamente riconducibili al comparto del lavoro privato. Un'analisi di maggior dettaglio di quest'ultimo fenomeno è esposta nel capitolo sei di questa relazione, cui si fa pertanto rinvio.

Sempre con riguardo al settore del lavoro privato di un qualche rilievo è l'incidenza della gestione del "fondo di Tesoreria" per l'erogazione dei trattamenti di fine rapporto che "pesa" per circa 6 md sull'aggregato delle entrate contributive.

In linea generale è, poi, da evidenziare la sostanziale uguaglianza tra reddito operativo e reddito netto, significativa della scarsa incidenza delle componenti finanziarie e straordinarie. Le prime registrano un saldo positivo di 0,272 md (0,284 md nel 2017) per gran parte attribuibile ai 0,270 md (0,286 md nel 2017) di redditi e proventi patrimoniali mentre le componenti straordinarie chiudono con un saldo di 0,486 md (0,143 md nel 2017). Risultato,

quest'ultimo, che consegue a fattori di segno opposto rappresentati dall'aumento dei proventi straordinari per 0,131 md, delle sopravvenienze attive per 0,126 md e dalla diminuzione degli oneri straordinari per 91 ml.

11.9 Lo stato patrimoniale

L'andamento delle voci che compongono lo stato patrimoniale, poste a raffronto con i dati del 2017, sono espone nella tabella 91.

Tabella 89 - Stato patrimoniale

	Consistenza al 31/12/2017	Consistenza al 31/12/2018	Variazioni	
			Assolute	%
<i>(dati in milioni)</i>				
Immobilizzazioni				
Immobilizzazioni immateriali	132	124	-8	-6,1
Immobilizzazioni materiali	2.868	2.866	-2	-0,1
Immobilizzazioni finanziarie	11.419	10.875	-544	-4,8
Totale immobilizzazioni	14.419	13.866	-553	-3,8
Attivo Circolante				
Rimanenze	293	301	8	2,7
Residui attivi meno Fondi svalutazione crediti	90.837	61.153	-29.684	-32,7
Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni	225	225	0	0,0
Disponibilità liquide	33.172	30.786	-2.386	-7,2
Totale attivo circolante	124.527	92.465	-32.062	-25,7
Ratei e Risconti				
Ratei attivi	27.043	27.449	405	1,5
Totale ratei e risconti	27.043	27.448	405	1,5
Totale Attività	165.990	133.779	-32.210	-19,4
Patrimonio Netto				
Riserve obbligatorie e derivanti da legge	70.286	73.446	3.159	4,5
Contributo per ripiano disavanzi	25.198	86.985	61.787	245,2
Riserva fondo solidarietà residuale	1.300	1.785	485	37,3
Avanzi (disavanzi) economici portati a nuovo	-93.082	-103.691	-10.609	11,4
Avanzo (disavanzo) economico d'esercizio	-10.609	-11.483	-874	8,2
Totale Patrimonio Netto	-6.906	47.042	53.948	-781,2
Fondi per rischi ed oneri				
Fondo per imposte	11	11	0	0,0
Fondi per altri rischi ed oneri	8.403	8.361	-42	-0,5
Fondo rischi per il contenzioso giudiziario	60	57	3	5,0
Fondo dotazione iniziale APE	70	70	0	0,0
Totale fondi per rischi ed oneri	8.544	8.503	-41	-0,5
Fondo trattamento di fine rapporto	1.890	1.980	89	4,7
Residui passivi				
Debiti	157.138	71.194	-85.944	-54,7
Totale residui passivi	157.138	71.194	-85.944	-54,7
Ratei e Risconti				
Ratei passivi	4.936	4.666	-270	-5,5
Risconti passivi	5	4	1	20,0
Riserve tecniche	383	391	8	2,1
Totale Ratei e Risconti	5.323	5.061	-262	-4,9
Totale Passività	165.990	-133.779	-32.210	-19,4

Fonte: Elaborazione dati rendiconto 2018

L'assetto patrimoniale registra una ridefinizione degli aggregati più importanti da ricondurre al più volte citato art. 1, c. 178, della legge di Bilancio per il 2018, che perviene ad 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 e al riconoscimento della natura di "trasferimento" dei debiti residui sino ad un importo complessivo di 88,878 md.

In particolare, si assiste alla riduzione dell'importo complessivo dei debiti in una percentuale del 54,7 (+ 1,4 per cento nel 2017 sul precedente esercizio), e dei crediti netti (-3,1 per cento nel precedente esercizio), con un calo del 32,7 per cento.

Nei loro valori assoluti le poste creditorie, al netto dei fondi di svalutazione, si attestano su 61,153 md, importo pari al 45,7 per cento del totale dell'attivo, mentre i debiti raggiungono i 71,194 md, pari al 53 per cento del totale delle passività.

Dal lato dell'attivo le immobilizzazioni si movimentano in diminuzioni per 0,553 md, di cui per 8 ml le immateriali, per 2 ml le materiali e per 0,544 md le finanziarie. Quest'ultime rilevano, in particolare, un decremento di 0,206 md da mutui e di 0,313 md dai prestiti concessi agli iscritti della gestione crediti *ex* Inpdap. Quanto alle poste dell'attivo circolante, le disponibilità liquide si attestano su 30,786 md, con una diminuzione sul 2017 del 7,2 per cento, pari, nel suo valore assoluto, a 2,386 md.

Questa diminuzione corrisponde ad un fabbisogno di cassa pari a 4,899 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 (132,384 md) - detratte le anticipazioni erogate dallo Stato per 2,513 md.

I trasferimenti da parte dello Stato generano crediti per un importo complessivo di 14,191 md (40,855 md nel 2018), cui si aggiungono crediti verso altri enti del settore pubblico per 4,850 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 2018 i 53 md, di cui 32,155 md per anticipazioni di tesoreria (importo, quest'ultimo, rimasto invariato negli ultimi anni) e 7,814 md per anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali dopo che il citato intervento di regolazione delle partite creditorie e debitorie ha comportato l'eliminazione di 88,878 md.

Il patrimonio netto, si attesta nel 2018, su valori di poco superiori ai 47 md (47,042 md), con un incremento sul 2017 di 53.948 md in ragione dei 61,787 md di contributi in conto capitale per il ripiano delle anticipazioni.

Al netto dell'intervento di ripiano, la movimentazione del patrimonio netto nel 2018 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 (10,850 md). Alla chiusura dell'esercizio il fondo svalutazione crediti contributi si attesta sul valore di 78,452 md (68,875 md nel 2017).

In definitiva, la situazione patrimoniale dell'Istituto nel 2018 presenta un profilo strutturale più equilibrato, con poste dell'attivo (crediti verso lo Stato e liquidità) ampiamente sufficienti a bilanciare il debito verso lo Stato costituito da trasferimenti per anticipazioni.

D'altro canto, i crediti di natura contributiva (pari nel 2018 a 32,977 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 un'ottica emergenziale di mera regolazione e che preveda un diverso meccanismo di finanziamento delle prestazioni previdenziali dovute per legge dall'Inps, che "superi" la nozione di anticipazione e il formarsi di un debito verso lo Stato. Un'idonea programmazione delle risorse finanziarie assicurando all'Istituto la possibilità di far fronte al pagamento delle prestazioni a legislazione vigente.

E', comunque, da osservare come l'obiettivo di assicurare un'adeguata capitalizzazione dell'Istituto e la stessa copertura delle riserve obbligatorie attraverso il ripiano dei debiti verso lo Stato, deve essere accompagnato dal rafforzamento delle attività di riscossione dei crediti cui vanno affiancate azioni volte all'accertamento della reale esigibilità dei crediti previdenziali iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale e nello stesso fondo di svalutazione, il cui importo rappresenta circa il settanta per cento.

11.9.1 Le immobilizzazioni finanziarie

Tra le immobilizzazioni, quelle finanziarie rappresentano, anche nel 2018, l'aggregato più rilevante, pari al 78 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 10,875 md (8,1 per cento del totale dell'attivo) con una leggera flessione rispetto al 2017 (-545 ml).

Le singole componenti sono rappresentate da crediti a lunga scadenza per 8,043 md, da partecipazioni azionarie per 25 ml, da altri titoli per 1,456 md e da crediti finanziari diversi per 1,352 md.

Quanto ai crediti a lunga scadenza, i valori di maggior rilevanza sono costituiti, come nel precedente esercizio, dai mutui (3,346 md) e dai prestiti (1,936 md) concessi agli iscritti della gestione crediti *ex* Inpdap, e dai mutui ipotecari al personale *ex* art. 59 del d.p.r. 16 ottobre 1979, n. 509 (1,003 md).

La componente mobiliare pari a 1,480 md (tabella 92), è costituita dalle partecipazioni e dagli altri titoli nei valori sopra esposti. Questi ultimi comprendono gli investimenti in fondi immobiliari per 1,352 md; in titoli di Stato e assimilati per 54 ml; in buoni fruttiferi postali e polizze vita per 24 ml; in impieghi in titoli diversi da perfezionare per 26 ml.

Tabella 90 - Gestione mobiliare complessiva

(dati in migliaia)

		Consistenza al 31 dicembre		Var.
		2017	2018	
A	Partecipazioni (A1+A2)	52.865	24.413	-28.452
A1	Totale titoli azionari	50.100	21.647	-28.453
A2	Impieghi mobiliari da perfezionare	2.766	2.766	0
B	Altri titoli (B1+B2+B3+B4)	1.369.936	1.455.223	85.287
B1	Totale titoli di Stato	54.431	53.939	-492
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	1.265.790	1.351.568	85.778
Totale Inps (A + B)		1.422.801	1.479.636	56.835

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2018

La consistenza delle partecipazioni si attesta nel 2018 su 24 ml (tabella 93), con investimenti in azioni di società non quotate (Sispi, Igei, Diep) per 2 ml e quotate (Intesa San Paolo) per 20 ml e in impieghi mobiliari da perfezionare per 3 ml.

Tabella 91 - Partecipazioni

			Consistenza al 31/12/2017	Consistenza al 31/12/2018	Variazioni
1		Azioni			
	A	società non quotate			
		DEA Capital Real Estate SGR Spa	19.659.707	0	-19.659.707
		Igei	1.185.216	1.185.216	0
		Sispi	500.000	500.000	0
		D.I.E.P.	27.305	27.305	0
	B	società quotate			
		Intesa San Paolo	28.466.473	19.934.752	- 8.531.721
		Beni Stabili	258.159	0	-258.159
		Unicredit	110	0	-110
		Parmalat	2.660	0	-2.660
2		Impieghi mobiliari da perfezionare (*)	2.765.627	2.765.627	0
		Totale	52.865.257	24.412.900	-28.452.357

* 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 2018

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'Inps²⁷⁵, e, con determinazione presidenziale dell'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, in buona sostanza, di attività già esercitate da Sispi antecedentemente alla qualificazione *in house* secondo la disciplina di cui al d.lgs. 19 agosto 2016 n. 165, 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 s.p.a., nel periodo antecedente alla trasformazione dell'amministrazione postale in società per azioni.

Per conto dell'Inps la società svolge, altresì, dal 2009 attività di *service* amministrativo nei confronti del fondo di previdenza complementare Fondinps, che consiste nella gestione dell'intero flusso informativo, dalla fase del versamento dei contributi, fino alla fase delle

²⁷⁵ 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.

prestazioni. Con determinazione del giugno 2017, il Presidente dell'Inps ha approvato la nuova convenzione di servizi, con durata quadriennale tra l'Istituto, Fondinps e Sispi, all'interno delle cui disposizioni hanno trovato composizione, in via transattiva, voci di debito vantate da quest'ultima società nei confronti del fondo di previdenza complementare per attività svolte sino alla fine del 2016.

E', comunque, da rimarcare come l'attività in questo ultimo settore di Sispi s.p.a. trovi stretta connessione con i profili di criticità di Fondinps. Criticità di cui si è detto nel capitolo 10 (paragrafo 13), cui si fa pertanto rinvio. Qui basta ricordare che la legge di bilancio 2018, all'art. 1 comma 173 e seguenti ha disposto la soppressione di Fondinps e il trasferimento delle risorse a uno specifico fondo negoziale già esistente, con decorrenza dalla data determinata con decreto - ad oggi non ancora emanato - del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia e delle Finanze e sul cui schema si è espresso favorevolmente, con osservazioni, il Consiglio di Stato nell'adunanza 149 del 20 gennaio 2020.

Con riferimento al bilancio d'esercizio 2018 il risultato è stato positivo per 260.103 euro ma in diminuzione di 125.073 rispetto al dato dell'esercizio 2017, a causa di accantonamenti al fondo svalutazione crediti (per 80.000 euro) ed al fondo rischi (per 20.000 euro) riferiti rispettivamente alla procedura di risoluzione amichevole della controversia istauratasi nei confronti di Fondinps ed all'eventuale proposta di accordo stragiudiziale per prevenire il contenzioso con alcuni dipendenti.

L'accordo di servizio di cui è cenno - 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 - prevede, inoltre, 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.

L'Inps possiede, 7.650 azioni - pari al 51 per cento del capitale sociale - di Igei s.p.a.. 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 2018 riporta lo stesso risultato della situazione economico patrimoniale infrannuale al 30 aprile 2018 che chiude con un utile di 14.342 euro poiché, dal 1° maggio 2018, i costi ed oneri che sono stati sostenuti nella liquidazione, al netto di eventuali proventi, sono stati imputati attraverso l'utilizzo delle risorse iscritte al Fondo per spese della liquidazione, e pertanto non hanno prodotto alcun effetto economico in bilancio. Si rileva inoltre che i contenziosi avviati nei confronti della società da alcuni soci privati hanno impedito la cancellazione della società dal registro delle imprese entro il 31 dicembre 2018.

È da rimarcare al riguardo come il percorso di chiusura della liquidazione della società abbia trovato nel 2018 l'auspicata accelerazione, di cui elementi di non secondario rilievo sono rappresentati dall'accordo intercorso con le sigle sindacali inerenti la risoluzione di rapporti di lavoro dei dipendenti e della riconsegna degli immobili all'Istituto²⁷⁶.

L'Inpdap è stato tra i soci fondatori di Fondi Immobiliari Italiani (Fimit) Sgr s.p.a., società costituita nel 1993, con la sottoscrizione di n. 42.000 azioni pari a 2,2 ml. Partecipazione che nel 2007 si riduce di 8.843 azioni per la cessione dell'8,19 per cento del capitale sociale ad Enpals. Nel 2011, a seguito dell'operazione di fusione con la Sgr First Atlantic Real Estate (Fare), la Fimit Sgr assume la denominazione di Ideafimit Sgr ora DeA Capital Real Estate Sgr s.p.a.

In linea con quanto previsto dalla ricognizione del settembre 2017 delle partecipazioni societarie detenute dall'ente, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) e in coerenza con il Piano pluriennale per il triennio 2017 -2019, nel novembre 2018 è stato sottoscritto il contratto di cessione della partecipazione dell'Istituto pari al 29,67 per cento (corrispondente alla quota *ex* Inpdap, 33.157 azioni ed *ex* Enpals, 20.511 azioni) al socio di maggioranza DeA Capital s.p.a. con contestuale pagamento di euro 40.000.373²⁷⁷.

²⁷⁶ È da precisare al riguardo come gli immobili in parola siano stati affidati alla società privata che cura la gestione di parte del patrimonio immobiliare da reddito dell'Istituto, per rientrare, comunque, nel percorso generale di dismissione del patrimonio medesimo.

²⁷⁷ Determinazione presidenziale n. 141 del 13 novembre 2018.

In conseguenza della soppressione dell'Inpdap, l'Istituto è subentrato nella titolarità dell'intero patrimonio mobiliare della gestione pubblica, costituito oltre che nella citata partecipazione azionaria in ex Ideafimit Sgr s.p.a. (ora SeA Capital Real Estate Sgr s.p.a.), nelle quote di fondi immobiliari chiusi costituiti con apporti di immobili (Fondi Alpha, Beta e Senior), ovvero con conferimento di liquidità (Fondo Aristotele) e in titoli di Stato. Al netto di questi ultimi, che sono venuti a scadenza il 1° luglio 2016, si riportano nella tabella 94 i dati riassuntivi delle partecipazioni detenute.

Tabella 92 - Fondi immobiliari

	Consistenza al 31.12.2017	Consistenza al 31.12.2018	Variazioni
Fondi immobiliari chiusi			
Quote Fondo Immobiliare Alpha	75.187.467	72.840.792	- 2.346.675
Quote Fondo Immobiliare Beta	5.453.969	0	- 5.453.969
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	199.000.000	276.579.047	77.579.047
Quote Fondo Immobiliare I3 -Silver	0	16.000.000	16.000.000
Totale	1.265.789.600	1.351.568.003	85.778.403

Fonte Elaborazione relazione direttore generale rendiconto 2017 - 2018

L'Inpdap aveva partecipato con Fimit Sgr s.p.a., alla costituzione dei Fondi immobiliari chiusi ad apporto pubblico Alpha e Beta, con il conferimento di proprie unità immobiliari e conseguente assegnazione delle quote emesse.

Fondo Alpha, istituito nel 2001, è stato il primo fondo immobiliare ad apporto pubblico istituito in Italia e quotato in Borsa italiana. Per ottimizzare la scelta del periodo di dismissione che eviti fasi economiche tendenzialmente negative, la durata del Fondo è stata prorogata per ulteriori 15 anni, con scadenza entro il 27 giugno 2030, ferma restando la facoltà da parte della Sgr di anticiparne la liquidazione. L'Inps possiede 31.289 quote del Fondo, pari al 30 per cento del totale, per una consistenza finale di 72,84 mln. Nel corso del 2018 il fondo ha distribuito rimborsi parziali pro-quota pari a 75 euro, per un importo complessivo pari a 2.346.675 euro.

Del fondo **Beta**, istituito nel 2004, l'Istituto detiene 26.847 quote, pari al 10 per cento del totale. La *ex* Ideafimit Sgr nel dicembre 2014 ha deliberato di prorogare in via straordinaria il fondo sino al 31 dicembre 2017, data in cui è stato completato lo smobilizzo del portafoglio. In data 27 febbraio 2018 il Consiglio di amministrazione di DeA Capital Real Estate SGR ha approvato il Rendiconto finale di liquidazione, deliberando la distribuzione di un rimborso finale di capitale corrispondente a 33,61 euro *pro* quota.

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, per un valore unitario al 31 dicembre 2018 di 184.326 euro, a fronte di un valore iscritto in bilancio per 94,250 ml.

Per quanto riguarda il fondo Gamma - istituito nel 2004 con una durata di 15 anni, fatta salva la facoltà per la sgr di proroga per un periodo massimo di due anni - l'Enpals deteneva, al momento dell'incorporazione, n. 10.206 quote pari al 99,6 per cento del totale. Il fondo è iscritto nel bilancio dell'Inps per 262 ml. Alla data del 31 dicembre 2018 il valore unitario delle quote è pari a 24.529 euro.

Il fondo Aristotele è un fondo chiuso immobiliare costituito con apporto di liquidità, di cui l'Istituto possiede 2.520 quote. Il valore unitario delle stesse al 31 dicembre 2018 è pari a 257.383 euro. Nel 2018 è stato erogato un provento unitario di 4.410 euro per ciascuna quota, con un ricavo, al netto delle imposte, che ammonta per l'Inps a 8,224 ml.

Con determinazione presidenziale del 28 giugno 2018II, 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 successivo provvedimento è stato predisposto un ulteriore trasferimento di due immobili per un valore di 6 ml. A fronte dei due trasferimenti sono state emesse a favore dell'Istituto 32 quote, ciascuna del valore di 0,5 ml.

Del fondo i3-Inps, istituito da Invimit sgr nel maggio 2017, si dirà nel paragrafo successivo. Qui giova richiamare che l'Istituto nel 2018 ha conferito al fondo, nell'ambito di due fasi di apporto, 28 immobili per un valore di 77,579 ml a fronte della sottoscrizione di 135 quote.

In sostanziale coerenza con quanto già previsto nei Piani triennali degli investimenti e disinvestimenti (di cui più in dettaglio si dice nel prosieguo), il Presidente dell'Inps con la determinazione n. 148 del 26 settembre 2017 ha provveduto alla ricognizione delle partecipazioni societarie detenute dall'ente, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), in base al quale è stato disposto,

tra l'altro, il mantenimento della partecipazione nella società *in house* Sispi-Italia previdenza (alla luce della coerenza delle attività svolte dalla società medesima con il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Istituto) e l'alienazione delle partecipazioni azionarie fino ad allora detenute da Inps nelle società quotate (ad oggi residua solo quella in Intesa San Paolo)²⁷⁸.

11.9.2 Le immobilizzazioni materiali

Le immobilizzazioni materiali alla data del 31 dicembre 2018, iscritte in bilancio per un valore di 2,866 md, ammontano, al lordo dei fondi di ammortamento, a 5.929 md e sono rappresentate da terreni e fabbricati per 3,024 md, da impianti e macchinari per 2,305 md, da immobilizzazioni in corso per 452 ml e da altri beni per 148 ml.

I terreni e fabbricati comprendono immobili da reddito per 2,326 md, immobili strumentali per 0,623 md e strutture sociali (convitti, case di riposo e strutture similari) per 75 ml.

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 27.000 unità sono per circa il 91 per cento da ricondurre al patrimonio dei soppressi Inpdap e Inpdai, sia in termini di consistenza dei cespiti, che con riguardo al relativo valore.

Quanto alla destinazione funzionale si tratta di un patrimonio costituito per il 38 per cento da unità immobiliari a destinazione abitativa; per il 16 per cento con destinazione uffici, commerciale e logistica; per il 45 per cento da unità secondarie o minori, quali *box*/posti auto o cantine. Il residuo 1 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 s.p.a. (derivante dalla soppressione degli enti Scau, Sportass e Ipost) e quello di provenienza *ex* Inpdai, Inpdap

²⁷⁸ 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.

ed Enpals è stato riaffidato (dopo due proroghe tecniche), attraverso una procedura aperta e per la durata di 36 mesi alla società Romeo gestioni s.p.a²⁷⁹.

La tabella 95 espone la situazione degli immobili da reddito a fine 2018.

Tabella 93 - Immobili da reddito: destinazione d'uso

Abitativo	5.163	3.347	1.901	45	10.456
Magazzino	278	1.067	33	0	1.378
Ufficio	210	718	61	1	990
Negozi	596	1.231	78	0	1.905
Ricettivo/alberghiero	0	3	0	0	3
Scuole	3	3	0	0	6
Altro	61	172	4	0	237
Box/posto auto/cantine	2.972	9.063	415	5	12.455
Totale	9.283	15.604	2.492	51	27.430

Fonte: Inps

La redditività del patrimonio immobiliare dell'Inps, ante imposte, è indicata nelle tabelle 96 e 97, 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 -2,51 per cento per i beni *ex* Inpdap ed Enpals in gestione diretta e a -3,14 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		27.0183.421
Totale spese gestionali		19.648.809
Totale spese obbligatorie non discrezionali		33.463.718
Imposte locali (IMU/TASI)	14.032.517	
Ammortamenti	19.431.201	
Reddito al netto delle spese gestionali		7.534.612
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie		- 25.929.106
Consistenza media lorda del patrimonio		1.034.168.064
Rendimento lordo		2,63%
Rendimento al netto delle spese gestionali		0,73%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-2,51%

Fonte: Inps

²⁷⁹ Con nota prot. 351 del 13 giugno 2019 è stata formulata un'articolata denuncia di danno erariale in ordine alla controversia giudiziaria concernente un immobile di pregio sito in Roma, via in Arcione n. 71 già in gestione alla Romeo Gestioni s.p.a. che ne ha curato la vendita e continua a seguire la vicenda contenziosa promossa contro l'acquirente per l'occupazione abusiva ed il rilascio di altri immobili nello stesso stabile.

Tabella 95 - Redditività immobili in gestione indiretta

Inps - gestione indiretta IGEL, ROMEO		Importi riscossi/pagati
Reddito Lordo		30.396.505
Totale spese gestionali		28.593.068
Totale spese obbligatorie non discrezionali		43.078.861
Imposte locali (IMU/TASI)	19.357.688	
Ammortamenti	23.721.173	
Reddito al netto delle spese gestionali		1.803.437
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie		- 41.275.424
Consistenza media lorda del patrimonio		1.316.029.138
Rendimento lordo		2,31%
Rendimento al netto delle spese gestionali		0,14%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-3,14%

Fonte: Inps

Ove, poi, si considerino i risultati della gestione immobiliare nel suo complesso la tabella 98 indica un rendimento lordo del patrimonio da reddito negativo per una percentuale di 2,86, a fronte di una consistenza patrimoniale media lorda di 2,53 md.

Tabella 96 - Redditività complessiva immobili da reddito

Redditività aggregata		Importi riscossi/pagati
Reddito Lordo		57.579.926
Totale spese gestionali		48.241.878
Totale spese obbligatorie non discrezionali		76.542.579
Imposte locali (IMU/TASI)	33.390.205	
Ammortamenti	43.152.374	
Reddito al netto delle spese gestionali		9.338.049
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-67.204.531
Consistenza media lorda del patrimonio		2.530.197.202
Rendimento lordo		2,45%
Rendimento al netto delle spese gestionali		0,4%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-2,86%

Fonte: Inps

Degli effetti delle operazioni di cartolarizzazione Scip 1 e Scip 2 la Corte ha riferito con ampi dettagli nelle relazioni al Parlamento concernenti ai precedenti esercizi sulle gestioni dell'Inps e del soppresso Inpdap.

I complessi rapporti finanziari derivanti dalle due operazioni di cartolarizzazione e in particolare di Scip 2 - il cui sostanziale insuccesso ha determinato la retrocessione agli enti proprietari dei beni rimasti invenduti - hanno trovato una prima definizione nel corso del 2015, con l'individuazione delle posizioni creditorie/debitorie di ciascun ente proprietario derivanti

dal saldo positivo o negativo tra il valore degli immobili retrocessi, quale determinato dall'Agenda del territorio, e l'avanzo conseguente alle due operazioni di cartolarizzazione.

A chiusura delle operazioni di cartolarizzazione, è emerso un saldo debitorio a carico della gestione *ex Inpdai* pari a 495,75 ml (conseguente all'elevato controvalore degli immobili rimasti invenduti e retrocessi in proprietà), solo parzialmente compensato dai crediti vantati dalle altre gestioni.

Nella relazione al Parlamento afferente al precedente esercizio già era sottolineato il rilievo centrale assunto, nell'ambito delle attività di gestione dei beni dell'Istituto, dal Piano triennale di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare non strumentale e del patrimonio mobiliare.

Basti qui mettere in evidenza come nella medesima relazione erano ripercorse le vicende, anche di natura normativa, che si sono frapposte per tutto il 2016 e sino ai primi mesi del 2017 alla operatività del processo di dismissione dei beni dell'Istituto.

Alla base della mancata definizione del Piano triennale 2016-2018 era, infatti, l'esigenza - emersa nell'ambito di un tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'economia, con il coinvolgimento del Ministero del lavoro e di esponenti dell'Inps - di una modifica normativa che, pur confermando l'obiettivo della completa dismissione del patrimonio da reddito, non ne imponesse l'integrale conferimento al fondo immobiliare.

Adeguamento del quadro normativo intervenuto con le disposizioni recate dall'art. 38, c. 2, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 che - nel sostituire al c. 2, dell'art. 8, del d.l. n. 95 del 2012, la lettera c - ha sostanzialmente previsto che la completa dismissione del patrimonio immobiliare da reddito possa avvenire *anche* mediante il conferimento dello stesso a fondi di investimento immobiliare costituiti ai sensi di legge.

Con determinazione n. 97 del 7 giugno 2017 il Presidente ha, quindi, adottato il Piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare non strumentale e del patrimonio mobiliare 2017-2019, approvato dal Civ nella seduta del 18 luglio 2017. Al fine di recepire specifica richiesta formulata dall'organo di indirizzo, il Piano triennale è stato integrato con la previsione che le somme rinvenienti dalla vendita degli immobili vengano reinvestite mediante sottoscrizione di titoli pubblici.

In sostanziale coerenza con quanto previsto dalla citata novella legislativa del 2017, il Piano dispone - previ definitivi accordi con Invimit sgr: i) il conferimento ad un nuovo fondo

immobiliare chiuso i3-Inps degli immobili da reddito non interessati dalle operazioni di cartolarizzazione Scip 1 e Scip 2, ovvero per i quali non sussistano diritti di legge a favore dei conduttori, ii) il conferimento al medesimo fondo chiuso degli immobili non più strumentali per i quali l' Agenzia del demanio non ravvisi la possibilità di utilizzo da parte della pubblica amministrazione.

È 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. 19 agosto 2016, n. 175 e s.m.i. con il mantenimento in portafoglio coerente con le finalità istituzionali dell'ente nel rispetto dei criteri della prudenza gestionale.

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

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.

A completare il quadro, va detto come nel maggio del 2017 il Consiglio di amministrazione di Invimit sgr abbia deliberato la nuova istituzione del fondo immobiliare di tipo chiuso denominato i3-Inps e ne abbia approvato il relativo regolamento di gestione.

Nell'agosto del 2017 l'Inps ha conferito al Fondo i3-Inps, nell'ambito di una prima fase di apporto, 21 immobili per un valore di 101 ml, a fronte della sottoscrizione di 202 quote del fondo del valore di 500.000 mila euro ciascuna. Può aggiungersi come il valore di mercato al 2017 dei beni in parola sia stato stimato dall'Esperto indipendente di Invimit sgr in 114,577 ml,

cui è applicato uno sconto per apporto in blocco nell'incidenza media dell'11,85 per cento. Ne consegue, per l'Istituto, una differenza tra il valore di apporto e il valore di bilancio al lordo del fondo di ammortamento pari a 19,345 ml.

A questa prima operazione sono seguiti fino alla data del 31 dicembre 2018 tre apporti, con il conferimento di 58 immobili per un valore di 176 ml a fronte del quale sono state sottoscritte n. 331 quote del fondo. Nel corso del 2019, prima della chiusura del primo periodo di sottoscrizione, intervenuta in data 17 maggio 2019, sono stati effettuati ulteriori due apporti, con il trasferimento di 23 immobili per un valore di 154 ml, cui corrisponde l'emissione di 249 quote, di cui 186 per un valore di 597,087 ml e 63 per 613,784 ml.

Alla data di settembre 2019 l'Inps è dunque titolare di 782 quote del fondo I3- Inps corrispondenti ad una percentuale di partecipazione al fondo in parola di oltre il 90 per cento²⁸⁰.

Con determinazione presidenziale n. 154 dell'ottobre 2017 è stato adottato il Piano di investimento e disinvestimento per il triennio 2018-2020 che prevede, nel triennio, la sottoscrizione di quote immobiliari per complessivi 400 milioni e operazioni di disinvestimento per 350 milioni.

Se il citato Piano 2018-2020 si muove nelle sue linee strategiche in continuità con quello relativo al precedente triennio, modifiche di un qualche rilievo sono da segnalare con riguardo alla determinazione presidenziale n. 54 del maggio 2018 di aggiornamento del Piano medesimo. Ciò con riguardo, in particolare, alla valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'Inps a destinazione sociale attualmente in disuso e, in atto, ricompreso all'interno del patrimonio strumentale²⁸¹. Di questi beni è previsto quale criterio generale, in modo di orientare la vocazione sociale del patrimonio medesimo, il 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 I3-Core con una sottoscrizione in danaro di 7 ml. Si tratta, peraltro, di informazioni parziali tenuto conto sia dei futuri apporti immobiliari di Inps, sia degli investimenti in danaro di I3Core, sia, infine, della prevista, possibile partecipazione al fondo di investitori qualificati.

²⁸⁰ Le restanti quote sono detenute dallo Stato e dal Fondo i3-Core.

²⁸¹ L'ipotesi di valorizzazione afferirebbe in particolare a quattro Centri vacanze e due Case di soggiorno dislocate in varie regioni del Paese.

Non è stato ancora varato un *Business Plan* che chiarisca nel dettaglio l'operazione di investimento alla luce del vincolo di destinazione sociale dei beni in questione.

La Relazione programmatica 2019-2021 del Civ invita a privilegiare la finalizzazione degli immobili a case per anziani ed a categorie per la protezione sociale, in relazione alla vocazione sociale del fondo I3-Silver.

Con la determinazione presidenziale del 19 giugno 2019 di aggiornamento al piano di investimento e disinvestimento 2019 - 2021, 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, in sostituzione del reinvestimento in titoli pubblici. 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.

Con 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 da 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 saranno commercializzate sul mercato degli investitori istituzionali. L'ultimo piano di investimento e disinvestimento, definito con determinazione n. 121 del 6 novembre 2019, è riferito al triennio 2020-2022, dove si confermano i criteri generali, predisposti ed approvati in occasione dell'adozione dei piani precedenti e dei relativi aggiornamenti.

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 ml, di cui 500 ml attraverso la cessione entro l'anno di quote di fondi e 110 ml attraverso la vendita diretta di immobili con un'innovativa procedura d'asta. Allo stato il portafoglio immobiliare pari a 1,485 md gestiti da Invimit, 440 ml sono riferiti al fondo I3 Inps.

Con riferimento alle modalità di disinvestimento del patrimonio immobiliare da reddito, il Piano 2020-2022 prevede, altresì che le somme rinvenienti dalle vendite immobiliari²⁸² vengano reinvestite per effettuare acquisti di immobili da destinare a sede strumentale dell'Istituto "e, per la parte residua, mediante sottoscrizione di titoli pubblici".

11.9.3 I crediti e i debiti

La situazione dei crediti non immobilizzati dell'Istituto nel 2018 nel confronto con quella del precedente esercizio è esposta nella tabella 99.

Tabella 97 - Crediti finali

(dati in milioni)

	Consistenza		Variazioni	
	31/12/17	31/12/18	ass.	%
Crediti verso utenti, clienti, ecc.	242	222	-20	- 0,1
Crediti verso iscritti, soci e terzi	43.139	40.516	-2.623	- 6,1
aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o iscritti	104.453	111.429	6.976	6,7
fondo svalutazione crediti contributivi	(68.875)	(78.452)	(9.577)	(13,9)
quote di partec. degli iscritti all'onere di specifiche gestioni	6	7	1	16,7
per poste correttive e compensative di spese correnti	5.298	5.393	95	1,8
fondo svalutazione per prestazioni da recuperare	(2.180)	(2.207)	(-27)	(1,2)
per entrate non classificabili in altre voci	2.269	2.208	- 61	-2,7
per alienazione di immobili e diritti reali	127	71	-56	-44,1
per contributi riscossi per conto di altri enti	2.041	2.067	26	1,3
Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	47.098	20.057	-27.041	- 57,4
per trasferimenti da parte dello Stato	40.855	14.191	-26.664	- 65,3
per trasferimenti da parte delle Regioni	655	655	0	0,0
per trasferimenti da parte di altri Enti pubblici del settore pubblico	5.227	4.850	-377	-7,2
verso lo Stato ed altri Enti per entrate aventi natura di partite di giro	360	361	1	0,3
Crediti verso altri	359	357	-2	-0,6
per redditi e proventi patrimoniali	193	194	1	0,5
fondo svalutazione crediti v/locatari di immobili da reddito	(9)	(9)	(0)	0,0
per altre entrate	175	173	-2	-1,1
Totale Crediti al netto fondi di svalutazione	90.838	61.152	-29.686	-32,7

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2017

Il totale dei crediti vantati dall'Istituto, ove considerati al lordo dei fondi di svalutazione, si attesta nel 2017 su l'importo di 141,821 md, con un decremento di 20,081 md, pari al 12,4 per cento.

Al netto delle svalutazioni, le poste creditorie passano, invece, dai 90,838 md del 2017 ai 61.152 md, con un'incidenza sul totale dell'attivo patrimoniale pari al 46 per cento.

²⁸² Al mese di ottobre 2019, le somme rinvenienti dalla vendita di immobili sono pari a 42.793.109 euro, di cui 28.128.056 riferite alla ex gestione Inpdai.

La decrescita è da riferire alla diminuzione dell'importo dei crediti per trasferimenti verso lo Stato che passano da 40,855 md del 2017 ai 14,191 md del 2018, cui si aggiunge il decremento di 2,601 md della consistenza netta dei crediti contributivi per effetto di una variazione dei crediti contributivi lordi (6,979 md) inferiore a quella del relativo fondo di svalutazione, pari, nel confronto tra i due esercizi, a 9,577 md.

Per un'analisi di maggior dettaglio dell'aggregato relativo ai crediti contributivi, si fa rinvio al capitolo sei di questa relazione e alle valutazioni ivi esposte.

Va, comunque, ribadito come i profili connessi al grado di esigibilità dei crediti di questa natura rappresentino uno tra i problemi centrali dell'assetto patrimoniale dell'Istituto per la rilevanza delle poste rettificative dell'attivo, la cui consistenza rende sempre più evidente il divario tra la gestione economico-patrimoniale, la gestione finanziaria e la situazione amministrativa.

A questo riguardo è da rilevare il progressivo, forte incremento del fondo svalutazione crediti contributivi che, al netto dei prelievi, passa dai 13,3 md dell'anno 2000 ai 78,452 md del 2018.

La seconda posta di maggior rilievo è rappresentata dai crediti vantati dall'Inps verso soggetti pubblici per un importo di 20,057 md. Nel confronto con il 2017, il decremento della relativa consistenza (- 27,041 md) è da riferire alla diminuzione dei crediti per trasferimenti da parte dello Stato, pari a - 26,664 md (da 40,855 a 14,191 md) che, come già detto, è il risultato della specifica disposizione della legge di bilancio 2018 (art. 1, comma 178 e 179).

In particolare, diminuiscono di 8,528 md i crediti per i contributi per l'integrale copertura degli oneri connessi con il mantenimento del salario (art. 37 della l. n. 88 del 1989), di 3,656 md i crediti per agevolazione, sempre contributiva, di cui all'art. 37, c. 5, l. n. 88 del 1989 e di 2,351 md i crediti per esoneri contributivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato (*ex art. 1, c. 118-124, l. n. 190 del 2014*).

La tabella 100 rileva la consistenza dei debiti a fine esercizio 2018 confrontata con quella del 2107.

Tabella 98 - Debiti finali

(dati in milioni)

	Consistenza al		Variazioni	
	31.12.17	31.12.18	ass.	%
Debiti verso fornitori	860	873	-13	-1,5
Debiti rappresentati da titoli di credito	29	29	0	0,0
Debiti tributari	7	11	4	55,7
Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza	2.717	2.733	16	0,6
Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute	5.894	5.967	73	1,2
Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	138.879	52.754	- 86.125	- 62,0
anticipazioni di tesoreria	32.155	32.155	0	0,0
anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali art. 35, co. 3 e 4, l.n.448/1998	94.179	7.814	- 86.365	- 91,7
per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici	2.337	2.381	45	1,9
presunta insussistenza dei residui passivi	-997	-998	-1	0,1
per rimborsi	2.379	2.379	0	0,0
verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro	8.542	8.804	262	3,1
verso regioni per assegni familiari	9	9	0	0,0
verso I.N.A.D.E.L. l. 303/1974	3	3	0	0,0
Verso altri enti alla regolazione dei rapporti finanziari a chiusura Scip 1 e Scip 2	272	207	-65	-23,9
Debiti diversi	8.753	8.828	76	0,9
Totale debiti	157.138	71.194	- 85.944	- 54,7

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2018

I debiti iscritti nello stato patrimoniale, al netto delle insussistenze, sono pari a 71,194 md, con un decremento rispetto all'esercizio precedente di 85,944 md, pari a - 54,7 per cento che rappresenta il 53 per cento del passivo generale.

Questo decremento 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 2018, registrano una variazione negativa 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, sia di tesoreria sia a copertura dei disavanzi previdenziali, la cui crescita pressoché costante (ove si escluda l'esercizio in esame e il 2014, dove il riconoscimento a titolo definitivo di 21,7 md di anticipazioni della ex gestione pubblica ha comportato una variazione finale negativa di 2,63 md) assume un ruolo determinante sulla lievitazione dell'indebitamento totale che, in undici anni è più che raddoppiato, passando dai 65,839 md del 2006 ai ricordati valori del 2017. Il 2018, pur scontando l'eliminazione di 89 md di anticipazioni, registra un aumento delle stesse pari a 2,513 md.

L'incremento lineare dei debiti per anticipazioni - effetto del mancato pagamento, anche parziale, degli impegni corrispondenti - assume un significato del tutto peculiare, trattandosi di debiti di assai improbabile restituzione alla luce di un andamento, almeno nel breve-medio

periodo, in disavanzo delle gestioni amministrative i cui saldi negativi rifluiscono sul bilancio dell'Inps.

Per altro verso, i flussi delle anticipazioni non sempre hanno corrisposto ai fabbisogni effettivi delle varie gestioni, con una conseguente copertura non allineata alle effettive esigenze. A riprova di quanto appena detto basti rilevare come 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 ml 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. 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla l. 21 giugno 2017, n. 96 (in materia di fabbisogni dell'istituto relativamente ad alcune categorie di spesa) che, sebbene non risolutiva dei profili di problematicità innanzi rilevati, sembra in grado di consentire una migliore programmazione del fabbisogno di cassa dell'Istituto, con effetti anche sul versante delle anticipazioni.

Oltre alle anticipazioni, movimentano i debiti verso lo Stato e altri soggetti pubblici, 8,804 md per spese aventi natura di partite di giro; 2,381 md per trasferimenti passivi allo Stato e ad altri soggetti pubblici; 2,379 md per rimborsi all'erario di somme trasferite in eccedenza.

Quanto ai debiti verso istituti di previdenza e sicurezza sociale (pari a 2,7133 md), la quasi totalità è attribuibile al versamento di contributi per i lavoratori agricoli riscossi per conto dell'Inail, aventi natura di partite di giro.

I debiti per prestazioni istituzionali (5,967 md nel 2018), infine, sono riconducibili alle pensioni per 3,675 md; alle prestazioni anticipate dalle aziende del settore privato per 1,033 md; alle prestazioni a carico di fondi o gestioni previdenziali (liquidazione capitale, indennità, assegni e liquidazioni varie) per 0,717 md e alle prestazioni di natura sociale a carico della gestione prestazioni creditizie e sociali per 0,356 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 2,391 md.

La tabella 101 espone la situazione debitoria dell'Inps verso lo Stato e la Tesoreria negli ultimi tredici 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	30.786	9.183

Fonte: Inps - relazione del direttore generale consuntivo 2018

Per le considerazioni formulate in questo paragrafo e nelle stesse considerazioni generali, appare, infine, utile rappresentare nella tabella 102 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. Si evince inoltre come, nel 2018, il contemporaneo abbattimento delle anticipazioni e la compensazione di crediti per trasferimenti, comporti un saldo positivo come credito netto verso lo Stato per 6,377 md.

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

Fonte: Elaborazione Corte dei conti dati Inps

12. AGGIORNAMENTI NORMATIVI CHE INTERESSANO L'INPS CONNESSI CON L'EMERGENZA EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19

Il d.l. n. 18 del 17 marzo 2020 - recante misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - nel prevedere (art. 41) la sospensione fino al 1° giugno 2020 delle attività dei comitati centrali e periferici indica gli attuali presidenti quali commissari dei comitati amministratori dei fondi di solidarietà bilaterali già costituiti²⁸³.

Ai fondi è, quindi, direttamente assegnata la gestione in forma semplificata delle misure a sostegno del lavoro mediante l'estensione degli ammortizzatori sociali (artt. 19-22 e 94), e, in parte, le misure in materia di riduzione dell'orario di lavoro e di sostegno ai lavoratori (art. 23-40) erogate a domanda dall'Inps previa specificazione delle modalità che dovranno riguardare le misure della cassa integrazione in deroga, delle indennità e del congedo parentale.

Il decreto prevede:

(art. 19) trattamento ordinario di integrazione salariale e assegno ordinario (Cig ordinaria) - da concedersi, per una durata massima di nove settimane e comunque entro il 20 agosto 2020, con la modalità di pagamento diretto della prestazione da parte dell'Inps - per i datori di lavoro che hanno dovuto sospendere o ridurre l'attività lavorativa, senza necessità di previo accordo sindacale e derogandosi alla verifica dei requisiti di cui all'articolo 11 del d.lgs. n. 148 del 2015; il trattamento è corrisposto anche ai lavoratori dipendenti presso datori di lavoro iscritti al Fondo di integrazione salariale (Fis) che occupano mediamente più di 5 dipendenti.

(art. 20) il trattamento ordinario di integrazione salariale in Cig ordinaria anche per le imprese che già si trovano in Cig straordinaria per un periodo non superiore a nove settimane, sospendendosi e sostituendosi il trattamento di integrazione straordinario già in corso.

Le prestazioni di sostegno al reddito di cui all'art. 20 sono riconosciute nel limite massimo di spesa pari a 338,2 milioni di euro per l'anno 2020, e comunque quelle di cui agli artt. 19 e 20 cumulativamente sono riconosciute nel limite massimo di spesa pari a 1.347,1 milioni di euro per l'anno 2020.

²⁸³ Con ordine del giorno in data 24 marzo 2020 il Civ ha invitato gli altri organi dell'Istituto a segnalare la necessità di "modificare l'articolo 41 del d.l. n. 18 del 2020 al fine di ripristinare la legittimità dei comitati centrali e territoriali Inps, organismi fondamentali nel raccordare l'azione amministrativa dell'Istituto alle realtà economiche e sociali del Paese".

(art. 21) trattamento di assegno ordinario fino a nove settimane per i datori di lavoro iscritti al Fondo di integrazione salariale che abbiano assegni di solidarietà in corso che viene, quindi, sospeso e sostituito²⁸⁴.

La sospensione o la sostituzione dei trattamenti di integrazione ordinaria in corso con quelli straordinari stabiliti nelle disposizioni emergenziali consente ai datori di lavoro che ne fruiscono di conservare il plafond di integrabilità delle prestazioni per le causali ordinarie facendo gravare sui fondi destinati all'emergenza difficoltà di impresa preesistenti.

(art. 22) applicazione - a seguito di accordi con le Regioni ed i comitati provinciali delle province autonome di Trento e Bolzano - della cassa integrazione (nel limite massimo complessivo per il 2020 di 3.293,2 ml) in deroga non oltre nove settimane anche per settore agricolo, pesca, terzo settore, previo accordo sindacale anche in via telematica (senza, per le imprese con più di cinque dipendenti), laddove non trovino applicazione le tutele previste dalle vigenti disposizioni in materia di sospensione o riduzione di orario. Sono escluse le *colf*, mentre per i lavoratori è riconosciuta la contribuzione figurativa e i relativi oneri accessori. Limitatamente ai lavoratori del settore agricolo, le ore di riduzione o sospensione delle attività, nei limiti ivi previsti, sono riconosciute ai fini del calcolo delle prestazioni di disoccupazione agricola.

Tranne quest'ultima misura, l'Inps ha rappresentato che tutti gli applicativi per le richieste delle prestazioni di cui agli artt. 19-21 sono operativi dal 23 marzo 2020²⁸⁵.

(art. 94) incremento di 200 milioni per il 2020 della dotazione del Fondo di solidarietà per il settore aereo e possibilità di accedere al suddetto fondo per finanziare interventi di sostegno al reddito (trattamento straordinario di integrazione salariale) a fronte delle gravi crisi aziendali che hanno investito il settore aereo in deroga agli artt. 4 e 22 del d.lgs. n. 148 del 2015.

²⁸⁴ Nella fattispecie non si applica quanto previsto dall'articolo 29, comma 8, secondo periodo, del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 che prevede una contribuzione addizionale a carico dei datori di lavoro connessa all'utilizzo delle prestazioni di cui al comma 3, pari al 4 per cento della retribuzione persa.

²⁸⁵ Nella mattinata del primo giorno (1° aprile 2020) di acquisizione delle domande di indennità di cui agli articoli 27-30, il sito istituzionale è andato in blocco per effetto dell'elevato numero di accessi determinato dall'avviso che le prestazioni sarebbero state erogate su base cronologica. Nelle fasi precedenti allo stallo del sistema gli utenti hanno potuto visualizzare nominativi e codici fiscali di altri utenti senza poter intervenire sulle loro posizioni. Sia la Procura della Repubblica di Roma che il Garante per la *privacy* hanno aperto fascicolo istruttorio.

Alla ripresa del funzionamento del sito, nella tarda serata dello stesso giorno, il sistema ha consentito agli utenti che presentavano domanda di consultare elenchi di posizioni riferibili a congedi *baby-sitting* con dati sensibili riguardanti il richiedente ed il figlio, lo stato della domanda, nonché indirizzo e recapito telefonico.

A tale grave disfunzionalità non è stato posto rimedio e, anzi, il motore di ricerca del sito ha consentito anche nelle giornate successive l'accesso e la modifica o la cancellazione di posizioni diverse dall'utente che le aveva inserite.

(art. 23) congedo e indennità per i lavoratori dipendenti del settore privato (con figli fino a 12 anni è riconosciuta indennità del 50 per cento della retribuzione, con contribuzione previdenziale figurativa e diritto all'astensione dal lavoro per genitori dipendenti del settore privato con figli tra 12 e 16 anni, a condizione che non ci siano altri genitori che fruiscono di sostegno al reddito o con diritto ad astensione dal lavoro senza indennità o contribuzione figurativa, ma con diritto alla conservazione del posto di lavoro), e per i lavoratori iscritti alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26 della l. 8 agosto 1995, n. 335 (pari al 50 per cento di 1/365 del reddito individuato secondo la base di calcolo utilizzata ai fini della determinazione dell'indennità di maternità). In alternativa alla prestazione di congedo è data la possibilità di *bonus* per l'acquisto di *baby-sitting* fino al limite di 600 euro complessivi durante l'emergenza. Le modalità operative per accedere al congedo o al *bonus* sono stabilite dall'Inps.

(art. 24) estensione della durata dei permessi retribuiti *ex art. 33*, della l. 5 febbraio 1992, n. 104 con dodici giornate in più di permesso mensile retribuito con contribuzione figurativa per ciascun mese di marzo e aprile 2020.

(art. 25) congedo e indennità per i lavoratori dipendenti del settore pubblico (come per i lavoratori del settore privato), nonché per l'acquisto di servizi di *baby-sitting* (esteso a 1.000 euro per personale sanitario e polizia) per i dipendenti del settore sanitario pubblico e privato accreditato.

(art. 26) periodo di sorveglianza attiva dei lavoratori del settore privato equiparato a malattia ed oneri a carico del datore di lavoro, che presentano domanda all'ente previdenziale, e degli Istituti previdenziali connessi con le tutele in questione assunti dallo Stato nel limite massimo di spesa di 130 milioni di euro per l'anno 2020.

(art. 27) indennità una *tantum* di 600 euro (nel limite di spesa complessivo di 203,4 milioni di euro per l'anno 2020) e non concorrente al reddito per professionisti con partita IVA al 23 febbraio 2020 e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa iscritti alla gestione separata Inps.

(art. 28) indennità una *tantum* di 600 euro non concorrente al reddito (e nel limite di spesa complessivo di 2.160 milioni di euro per l'anno 2020) erogata dall'Inps, previa domanda, per

lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'Ago e non iscritti ad altre forme previdenziali obbligatorie²⁸⁶.

(art. 29) indennità una *tantum* di 600 euro non concorrente al reddito, previa domanda all'Inps, ai lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali per il caso di cessazione non volontaria del rapporto di lavoro tra il 1° gennaio 2019 ed il 18 marzo 2020, nel limite di spesa complessivo di 103,8 milioni di euro per l'anno 2020.

(art. 30) indennità una *tantum* di 600 euro, non concorrente al reddito, ai lavoratori del settore agricolo con almeno 50 giornate di lavoro nel 2019, con erogazione a domanda all'Inps nel limite di spesa complessivo di 396 milioni di euro²⁸⁷.

(art. 31) non cumulabilità delle indennità previste per professionisti, autonomi, settore turistico e operai agricoli ed esclusione dei percettori di reddito di cittadinanza.

(art. 32) proroga del termine di presentazione delle domande di disoccupazione agricola nell'anno 2020.

(art. 33) proroga del termine di presentazione domande disoccupazione Naspi e Dis-Coll (128 giorni, invece dei 68 previsti in via ordinaria) per eventi verificatisi fino al 31 dicembre 2020, proroga di 60 giorni dei termini per la domanda degli incentivi all'autoimprenditorialità.

(art. 34) sospensione dal 23 febbraio 2020 al 1° giugno 2020 dei termini di decadenza e prescrizione per le prestazioni previdenziali e assistenziali Inps (e Inail).

(art. 37) sospensione dei termini per il pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria per i lavoratori domestici per il periodo 23 febbraio 2020-31 maggio 2020 (pagamenti ora da effettuare entro 10 giugno 2020).

²⁸⁶ Ha destato perplessità – per l'incongruità del metodo rispetto alla delicatezza della finalità perseguita - la prospettata la possibilità di aprire una finestra temporale nella quale inoltrare in via telematica la domanda (c.d. *click day*) finalizzata all'assegnazione delle provvidenze di cui agli artt. 27 e 28, le cui risorse, peraltro, non sembravano coprire la potenziale platea dei beneficiari.

²⁸⁷ L'art. 44 istituisce il Fondo per il reddito di ultima istanza con una dotazione di 300 ml presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con una dotazione di 300 ml a favore dei lavoratori dipendenti e autonomi non ricompresi nelle categorie che precedono e che hanno cessato, ridotto o sospeso la loro attività o il loro rapporto di lavoro, nonché dei liberi professionisti obbligatoriamente iscritti alle casse professionali private.

Con decreto interministeriale del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 30 marzo 2020 sono stati stabiliti i requisiti di reddito - e di contribuzione -, come indicato dalla Corte dei conti nella memoria del 25 marzo 2020, che consentono di accedere al contributo di 600 euro per il mese di marzo 2020 erogato tramite gli enti previdenziali di appartenenza.

(art. 38) indennità, previa domanda all’Inps e nel limite di spesa complessivo di 48,6 milioni di euro per l’anno 2020, una tantum 600 euro non concorrente alla formazione del reddito per i lavoratori settore spettacolo lavoratori dello spettacolo²⁸⁸.

(art. 40) sospensione per due mesi delle misure di condizionalità, e i relativi termini comunque previsti, connesse alla fruizione del reddito di cittadinanza di cui al d.l. n. 4 del 2019, per i percettori di Naspi e di Dis-Coll di cui al d.lgs. n. 22 del 2015, e per i beneficiari di integrazioni salariali di cui al d.lgs. n. 148 del 2015²⁸⁹.

Tra le misure fiscali a sostegno della liquidità delle famiglie e delle imprese, oltre alla previsione (art. 60) della proroga al 20 marzo 2020 dei termini per i versamenti previdenziali ed assistenziali e dei premi per l’assicurazione obbligatoria, l’art. 61 stabilisce l’estensione ai soggetti operanti nel settore sportivo, turistico, culturale, educativo, della ristorazione, dell’intrattenimento, dei trasporti, della sospensione dei versamenti scadenti all’8 marzo 2020 di cui all’articolo 8, comma 1, del d.l. 2 marzo 2020, n. 9, da effettuarsi, senza applicazione di sanzioni e interessi, in un’unica soluzione entro il 31 maggio 2020 (30 giugno 2020 per società ed associazioni sportive) o mediante rateizzazione fino a un massimo di cinque rate mensili di pari importo a decorrere dal mese di maggio 2020 (giugno 2020 per società ed associazioni sportive). L’art. 62 sospende i termini per gli adempimenti contributivi previdenziali e assistenziali e dei premi per l’assicurazione obbligatoria che scadono nel periodo compreso tra l’8 marzo 2020 e il 31 maggio 2020 per i soggetti che hanno il domicilio fiscale, la sede legale o la sede operativa nel territorio dello Stato a prescindere dalla effettiva sospensione dell’attività, ma anche da un prevedibile aumento della produttività che, per alcuni, settori, quali l’agro-

²⁸⁸ Per l’insieme delle misure di indennità a titolo di immediato ristoro, la Corte dei conti (cfr. memoria sul d.l. n. 18 del 2020 - AS 1766 - del 25 marzo 2020) ha considerato che *“se appare giustificata la scelta della cifra fissa, indipendente dalla capacità reddituale e patrimoniale dei singoli (la cui individuazione avrebbe presumibilmente richiesto tempi non consoni con le necessità) è evidente che, specie nel caso si dovesse rendere necessario un prolungamento del sostegno, sarebbero probabilmente da preferire schemi capaci di collegare il “quantum” assicurato con indicatori di capacità contributiva”*.

²⁸⁹ In segno opposto alla facoltà di pensionamento anticipato secondo le disposizioni di Quota 100, l’art. 12 del d.l. n. 18 del 17 marzo 2020 (“Cura Italia”) stabilisce misure straordinarie per la permanenza in servizio di medici e operatori sanitari del SSN anche oltre i limiti di età ed in deroga ai limiti previsti dalle disposizioni vigenti per il collocamento in quiescenza.

L’art. 40 prevede la sospensione per due mesi delle misure di condizionalità, e dei relativi termini comunque previsti, connesse alla fruizione del reddito di cittadinanza di cui al d.l. n. 4 del 2019. E’ da rilevare che per le categorie perdenti reddito si dispone una erogazione una tantum inferiore all’importo massimo del Rdc e non complessivamente sufficiente per l’intera platea dei lavoratori interessati, mentre i beneficiari del Rdc usufruiscono della misura senza l’obbligo di rispetto delle condizionalità di cui all’articolo 7 della l. 12 marzo 1999, n. 68, delle procedure di avviamento a selezione di cui all’articolo 16 della l. 28 febbraio 1987, n. 56, nonché dei termini per le convocazioni da parte dei centri per l’impiego per la partecipazione ad iniziative di orientamento di cui all’articolo 20, comma 3, lettera a), del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150.

Va inoltre rilevato che, a dispetto del Rdc, l’indennità una tantum corrisposta ad autonomi e partite Iva - sebbene non dia diritto alla contribuzione figurativa e non sia assoggettata a tassazione - determina la mera sospensione della contribuzione il cui successivo versamento sarà fissato al minimale, salva l’applicazione a percentuale per l’ipotesi di un maggior reddito maturato nel periodo in cui si è percepita l’indennità.

alimentare, potrebbe verificarsi. È stata introdotta così una sospensione territoriale generalizzata dei termini - già prevista limitatamente ad alcune zone del Paese dall'art. 5 del d.l. 2 marzo 2020, n. 9 -, escludendo *tout court* flussi erariali anche laddove non sussistano situazioni di necessità determinate dall'emergenza.

Al riguardo è da rimarcare come l'Inps abbia recepito²⁹⁰ la previsione, fornita dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, riguardo all'estensione della sospensione di adempimenti e versamenti dei contributi previdenziali ed assistenziali anche alla quota trattenuta ai lavoratori dipendenti. Non appaiono, invero, ben chiare le ragioni di tale iniziativa - che ha l'indubbio effetto di far venir meno liquidità alle casse dell'Istituto - rispetto ad una quota di contributi per prestazioni di lavoro già rese e retribuite e della quale i datori di lavoro sono meri sostituti di imposta, salva l'ipotesi che attraverso il suo trattenimento non si voglia finanziare l'attività di impresa in corso e non assoggettata ad interruzione in virtù delle restrizioni finalizzate al contrasto alla diffusione dell'epidemia.

Va ricordato, inoltre, che l'autorizzazione alla ritenuta da parte dell'Istituto interviene mentre è vigente la previsione di legge²⁹¹ secondo la quale l'omesso versamento da parte del datore di lavoro delle ritenute previdenziali ed assistenziali operate sulle retribuzioni dei lavoratori dipendenti in misura complessiva superiore ad euro 10.000,00 costituisce fattispecie di reato (se inferiore a detta cifra, costituisce illecito amministrativo salvo che il versamento intervenga nei tre mesi dalla data di scadenza) punibile con la reclusione fino a tre anni e la multa fino ad euro 1.032.

Va poi ricordato che la sospensione degli adempimenti di cui all'art. 62 implica il fermo dell'attività di riscossione della contribuzione non versata ed assistita da titolo esecutivo.

A margine si rileva come, sebbene la sospensione dei versamenti fiscali, previdenziali ed assicurativi riguardi anche le quote associative sindacali il cui pagamento avviene attraverso le stesse modalità con il modello F24, le rimesse alle organizzazioni sindacali sono garantite attraverso il trattenimento diretto che l'Istituto opera all'atto del pagamento delle prestazioni a sostegno del reddito. La quota associativa - che pure nella delicata congiuntura continua a gravare sul lavoratore che usufruisce dell'ammortizzatore sociale - è legittimamente trattenuta e riversata alle organizzazioni sindacali in funzione del mandato liberamente conferito dal

²⁹⁰ Messaggio n. 1373 del 25 marzo 2020.

²⁹¹ Cfr. comma 1 *bis* dell'art. 2 del d.l. 12 settembre 1983 n. 463, convertito in l. 11 novembre 1983, n. 638, come novellato dall'art. 3 del d.lgs. 15 gennaio 2016, n. 8.

lavoratore, sebbene nel caso specifico non venga svolta alcuna attività di rappresentanza da parte del sindacato per effetto dell'applicazione automatica e semplificata delle prestazioni erogate ai sensi del d.l. n. 18 del 2020.

L'art. 126, comma 9, stabilisce che i finanziamenti delle misure da attuarsi dall'Inps sono trasferite tempestivamente all'Istituto dal bilancio dello Stato.

Il quadro normativo derivante dalla necessità di fare fronte all'emergenza epidemiologica delinea il ruolo che l'Istituto è chiamato a svolgere nella gestione e nella regolazione degli interventi sociali ed economici a sostegno del reddito dei lavoratori e delle imprese secondo la duplice esigenza di assicurare che le prestazioni attingano una ampia platea di persone fisiche e di soggetti giuridici e che ciò avvenga, con la precipua finalità di massimizzare il risultato, attraverso la semplificazione²⁹² e l'accelerazione dei processi di lavoro²⁹³. Sul piano organizzativo tale finalità si compendia con la necessità di avviare forme di lavoro agile e flessibile.

In base all'art. 87 del d.l. n. 18 del 2020 fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 il lavoro agile è divenuto, infatti, la modalità ordinaria di svolgimento - anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente - della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni le quali limitano la presenza del personale negli uffici per assicurare esclusivamente le attività che si ritengono indifferibili e che richiedono necessariamente la presenza sul luogo di lavoro, anche in ragione della gestione dell'emergenza, prescindendo dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli articoli da 18 a 23 della l. 22 maggio 2017, n. 81²⁹⁴.

L'Istituto, in attuazione della direttiva n. 2 del 2020 del Ministro della pubblica amministrazione, ha comunicato di avere avviato alla modalità *smart-working* - con uso di

²⁹² Con messaggio Hermes n. 1381 del 26 marzo 2020 sono stati disposti interventi di semplificazione per l'accesso ai servizi web e per l'attribuzione dei Pin agli utenti destinatari delle nuove prestazioni.

²⁹³ In questi termini si è espresso anche il Civ nell'o.d.g. del 24 marzo 2020 sollecitando gli Organi di gestione a procedere al completamento, il più rapido possibile, delle procedure operative e di tutte le istruzioni necessarie per la gestione degli strumenti di sostegno al reddito e degli interventi straordinari recentemente deliberati dal legislatore, provvedendo senza ritardo alle erogazioni delle misure di sostegno alla popolazione, precedute da istruzioni che assicurino la massima semplicità e rapidità nell'accesso ai sopradetti strumenti, ed evitando - laddove consentito dalla legge - inutili adempimenti burocratici e ricorrendo ad automatismi nel riconoscere le prestazioni anche attraverso modalità alternative.

²⁹⁴ Nel caso non sia possibile ricorrere al lavoro agile, anche nella forma semplificata, le amministrazioni devono utilizzare gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazione e di altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva, e, esaurite tali possibilità, si può motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio senza perdita della retribuzione. L'art. 75 prevede, quindi, acquisti con procedura semplificata di servizi informatici *in cloud*, anche basati sul modello "*Software as a service*" (Saas), per supportare i processi digitali di erogazione dei servizi per via telematica, la diffusione del lavoro agile ed i servizi in rete per l'accesso di cittadini e imprese.

strumento informatico fornito dall'Ente o proprio - l'85 per cento del personale (corrispondente a circa 24 mila unità) ed ha promosso il rilevamento delle presenze del personale per il mese di marzo. Invero la valutazione della saltuarietà del presidio fisico è stata rimessa ai singoli dirigenti generali²⁹⁵ ed una certa macchinosità del sistema di rilevamento emerge nella specifica secondo la quale *“allorquando il dipendente è presente in ufficio solo per qualche ora per svolgere le attività del presidio o per il tempo strettamente necessario per la consegna o configurazione del p.c., l'orario di lavoro potrà essere completato in modalità smart working”*.

Le organizzazioni sindacali hanno formulato la richiesta di riconoscimento del carattere *“emergenziale”* del lavoro agile chiedendo l'erogazione del buono pasto (non precluso dalla legge di settore n. 124 del 2015 e n. 81 del 2017 e dalla direttiva n. 3 del 2017 del Dipartimento della Funzione pubblica), l'indicazione preventiva delle fasce orarie di rilevamento del lavoratore alla postazione di lavoro, la fornitura da parte dell'Amministrazione della connessione internet e la distribuzione degli apparati tecnologici necessari, oltre al prosieguo dell'attività di formazione in forma agile. Inoltre è stata richiesta l'attuazione immediata delle misure di congedo e *baby-sitting*, la non applicazione dell'obbligo di fruizione immediata delle ferie pregresse 2018 non godute, la sospensione della misurazione della produttività (sul presupposto del futuro riconoscimento dell'incentivo connesso), il congelamento dei saldi orari negativi e delle conseguenti trattenute salariali, nonché - dopo avere ottenuto la sospensione degli ammortamenti - la riduzione dei tassi di interesse su mutui e prestiti, la rinegoziazione degli stessi e l'estensione del tempo di ammortamento.

L'Amministrazione ha manifestato l'intenzione di soprassedere nella fase emergenziale all'applicazione dei parametri di produttività e *performance* in ragione delle riconosciute difficoltà di avvio della modalità di lavoro a distanza. A fronte delle richieste sindacali, tuttavia, è stata richiamata²⁹⁶ la necessità che nella fase dell'emergenza l'Istituto attenda primariamente alla funzionalità organizzativa e alla qualità dei servizi erogati a cittadini ed utenza nel loro diritto di essere sostenuti ed assistiti attraverso il beneficio delle prestazioni indispensabili (sedici nuove prestazioni sono quelle stabilite nel d.l. n. 18 del 2020) a fare fronte al pregiudizio causato dagli eventi eccezionali; il ruolo di garante della tenuta sociale del Paese

²⁹⁵ Desta perplessità - rispetto alla fase emergenziale - che sia rimessa ai direttori centrali, regionali e di coordinamento metropolitano la valutazione per tutte le strutture di propria competenza della frequenza di accesso indispensabile in relazione all'effettivo volume di attività da eseguire, evitando accuratamente la presenza di personale a presidio di attività ordinaria, differibile o eseguibile da remoto (messaggio Hermes n. 1308 del 22 marzo 2020).

²⁹⁶ Messaggio della Direzione Generale inviato alle OO.SS. del 17 marzo 2017 ed esteso a tutto il personale il 20 marzo 2020.

affidato dal legislatore è, quindi, da considerarsi il parametro di riferimento per lo svolgimento del lavoro agile. In questi termini ogni lavoratore è stato chiamato al proprio compito anche a costo di qualche contenuta rinuncia.

A parte la notazione sulla asimmetria delle comunicazioni sindacali rispetto al dato di realtà, da tale scambio possono trarsi alcune considerazioni. Se, infatti, nella fase emergenziale l'Istituto dovrà indicare con immediatezza modalità, termini e criteri adeguati all'erogazione delle prestazioni straordinarie, oltre che continuare a corrispondere quelle in via ordinaria, tuttavia, è indubbio che il modello organizzativo, seppure nella circostanza obbligato, difficilmente sarà reversibile.

Le molteplici disfunzionalità che nel frangente stanno occorrendo, del resto, sono da ricondurre a due aspetti cruciali delle lavorazioni in remoto, quello del mantenimento del contatto diretto con l'utente e quello della dotazione degli strumenti tecnologici necessari al personale delle sedi territoriali dedicato alle attività di prodotto.

Sotto questo profilo appare difficilmente sostenibile in modalità *smart-working* l'attuale frammentazione dei processi di lavoro e la specializzazione dei dipendenti su alcune attività e l'esclusione rispetto ad altre, ma anche la scelta di indirizzare informazioni e prestazioni preliminari a carattere immediato verso i canali telematici, intermediari e punti di contatto esterni all'Inps, che nella particolare evenienza rischiano di non trovare corrispondenza nell'attività di produzione e consulenza specialistica riservata alle sedi territoriali. Pesa, infine, come dimostrano gli accadimenti connessi al *crash* del sito istituzionale, il ruolo del tutto recessivo dell'Istituto rispetto ai servizi informatici - ora esternalizzati - di sviluppo e manutenzione evolutiva, manutenzione adeguativa e migliorativa, manutenzione correttiva e gestione applicativa ed a quelli di governo delle predette forniture.

In prospettiva non è, del resto, ipotizzabile che l'espansione dello *smart-working* e l'acquisizione di servizi informatici *in cloud* funzionali all'operatività in remoto dei dipendenti non producano effetti stabili sulla futura organizzazione del lavoro all'interno dell'Istituto. Superata l'emergenza, tra l'altro, occorrerà stabilire quanto sia indispensabile ai fini della produttività la presenza fisica del dipendente sul luogo di lavoro; l'applicazione del lavoro agile potrebbe fare emergere le situazioni di improduttività e di inefficienza conferendo rilievo al carattere prevalentemente esecutivo di alcune lavorazioni e, in generale, alla prevalenza del risultato rispetto alla sua pianificazione e programmazione.

13. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Mentre nel 2018 il quadro normativo che fa da sfondo alla gestione dell'Inps ha registrato una sostanziale stabilità, significativi elementi di novità hanno caratterizzato il 2019 sia nel settore previdenziale che in quello assistenziale avuto riguardo principalmente all'introduzione con d.l. 28 gennaio 2019 n. 4 della cosiddetta Quota 100 e del cosiddetto Reddito di cittadinanza di cui si è dato conto nella presente relazione.

Le novità hanno caratterizzato il 2019 sotto il profilo ordinamentale attraverso una rivisitazione dell'assetto della *governance* e l'avvio di un percorso di riordino dei compiti e delle funzioni dell'Istituto soprattutto nelle sue strutture centrali che risultano ampliate rispetto alla precedente riorganizzazione del periodo 2016-2017.

Pertanto, dopo oltre un anno dalla naturale scadenza del Presidente, nominato sotto la vigenza del d.l. n. 78 del 2010 è stata integralmente ricostituita la *governance* dell'Istituto, come stabilito dalle disposizioni di cui al d.l. n. 4 del 2019 convertito con modificazioni nella l. n. 26 del 2019. Il Presidente, già soggetto munito dei poteri del Presidente dal 14 marzo 2019 e di quelli del Consiglio di amministrazione, è stato nominato a maggio del 2019 (la comunicazione all'Istituto è avvenuta, tuttavia, nel mese di agosto).

I componenti del Consiglio di amministrazione, eccetto il vice presidente, sono stati nominati con d.p.c.m. 16 dicembre 2019.

Il consesso, tuttavia, non si è insediato fin quando non è intervenuto il provvedimento di nomina del vice presidente (d.p.c.m. 24 febbraio 2020) comunicato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, insieme agli altri provvedimenti, il 27 marzo 2020. Dopo una richiesta dello stesso ministero in data 31 marzo 2020 è stata fissata al 15 aprile 2020 la data di insediamento dei nuovi organi.

Non si è invece proceduto al rinnovo del vertice della tecnostruttura, scaduto per effetto della clausola negoziale risolutiva che ne stabiliva la durata all'atto della riforma della *governance*, avvenuta a gennaio del 2019.

Quanto al personale, al 31 dicembre 2018, la dotazione organica di 29.943 posti è costituita da 512 dirigenti (48 di prima fascia e 464 di seconda), da 996 medici e professionisti (legali, tecnico

edilizi, statistico attuariali, un consulente informatico), da 28.423 unità appartenenti alle aree professionali (22.118 di area C, 5.360 di area B, 945 di area A) e 12 insegnanti.

La consistenza effettiva del personale dell'Istituto è pari a 26.967 unità e conta, oltre al direttore generale, 469 dirigenti (39 di prima fascia e 430 di seconda), 885 medici e professionisti, 25.592 unità delle aree professionali e 21 insegnanti, evidenziando un decremento complessivo di 1.050 unità (-3,7 per cento) rispetto al 2017.

Il Piano dei fabbisogni di personale è stato stabilito con determinazione presidenziale n. 153 del 30 novembre 2018 in 28.788 unità, di cui 480 dirigenti (40 di prima fascia e 440 di seconda), 935 medici e professionisti, 27.361 unità delle aree A, B, C e 12 insegnanti.

Nel dicembre 2018, secondo la precedente programmazione del fabbisogno per il triennio 2015-2017, in area C sono stati reclutati 227 vincitori del concorso pubblico a 365 posti di "analista di processo-consulente professionale".

La determinazione dell'organo munito dei poteri del c.d.a. n. 16 del 17 aprile 2019, previo annullamento e sostituzione della determinazione n. 153 del 2018, ha ridotto il fabbisogno di personale di 18 unità, portandolo a complessivi 28.770 dipendenti, ampliando il numero dei dirigenti di prima fascia (43) e di seconda (445) e diminuendo a 27.335 le unità delle aree A, B, C, mantenendo 935 medici e professionisti e 12 insegnanti.

Con determinazione presidenziale n. 26 del 20 marzo 2018 è stato adottato il Regolamento in materia di rotazione del personale ai sensi della legge n. 190 del 2012.

Quanto alla dirigenza di prima fascia, nonostante l'intervenuta razionalizzazione dell'assetto organizzativo, nel 2018 i posti dei dirigenti di prima fascia sono rimasti 48, ma gli incaricati al 31 dicembre 2018 sono 39, dei quali 36 quadriennali di direzione, centrale o territoriale, e 3 di consulenza, studio e ricerca, due sino al raggiungimento dei requisiti pensionistici e uno di durata triennale.

Il fabbisogno rideterminato dalla determinazione n. 16 del 2019 ha previsto, 43 posizioni dirigenziali di livello generale, in segno opposto alla riserva di legge, alla programmazione in corso fino a quel momento ed ai rilievi della Corte dei conti in ottica di razionalizzazione delle attività e di contenimento dei costi.

Nell'analisi delle quattro aree dei medici e dei professionisti, particolare attenzione è dedicata a due provvedimenti del 30 novembre 2018 relativi all'area medico legale: il riassetto - che prevede 165 incarichi di coordinamento (Coordinatore generale, 96 di unità operativa

complessa e 69 di unità operativa semplice) -; e il fabbisogno di personale, ripreso nella determinazione n. 16/2019, che rimodula la dotazione organica di 539 medici in un fabbisogno complessivo di 491 unità (97 di secondo livello e 394 di primo). Rispetto alla programmazione 2019, si evidenzia, peraltro, un forte divario rispetto alla consistenza dei medici di primo livello del fabbisogno.

Con determinazione presidenziale n. 33 del 5 aprile 2018 sono stati dettati i criteri e le modalità per il conferimento degli incarichi di coordinamento dell'area dei professionisti e dell'area medica. L'Istituto ha quindi conferito gli incarichi di coordinamento delle strutture centrali e territoriali ai professionisti delle aree legale e medico legale, a seguito dei rispettivi riassetti.

Difficoltà riguardanti la dotazione informatica e quella infrastrutturale pongono l'accento su aspetti gestionali critici, alcuni dei quali già rilevati in precedenti relazioni al Parlamento, che attengono 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, motore delle attività altamente specialistiche svolte dall'Inps; alla carenza di determinate figure professionali; alla pleorica creazione di strutture centrali non *core*; alla esternalizzazione diretta ed indiretta di alcune attività con particolare riguardo al settore informatico.

A quelle appena esposte, e che si manifestano con maggiore evidenza a seguito dei provvedimenti di contrasto all'emergenza epidemiologica e nell'ottica di una futura organizzazione che considera il lavoro da remoto quale ipotesi a regime e non più marginale, vengono ad aggiungersi tradizionali criticità strutturali e gestionali.

In primo luogo, sostanzialmente autonoma, antieconomica rispetto alle banche dati di cui l'Istituto dispone e non collegata operativamente con il resto dell'organizzazione appare l'attività dedicata a studi e ricerche, la cui direzione e tre aree manageriali su quattro assegnate *ex art.* 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001 e non adeguatamente selettiva come già rappresentato nella precedente relazione al Parlamento.

Considerazioni in parte analoghe possono svolgersi per l'attività del 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.

Particolare attenzione va posta anche al fenomeno delle procedure esecutive subite dall'Istituto con conseguente spreco di risorse per sorte capitale ed in spese legali e la gestione di specifici contenziosi.

Con riguardo all'attività di vigilanza ispettiva, dal 1° gennaio 2017 è operativo l'Ispettorato nazionale del lavoro (Inl) - istituito dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149 - all'interno del quale l'apporto della vigilanza in materia previdenziale rappresenta oltre l'80 per cento del valore della produzione. Importanti sono le ripercussioni sull'attività dell'Inps che meriterebbero un ripensamento del legislatore sul punto. Alla luce del decreto istitutivo dell'Inl, infatti, è stato previsto l'inserimento degli ispettori di Inps e Inail in un ruolo ad esaurimento (il numero di ispettori in forza all'Istituto è passato da 1.187 del 2017 a 1.142 del 2018, con previsione di ulteriori uscite nel corso del 2019), di fatto privando in prospettiva i due enti di un corpo ispettivo proprio, con evidenti rischi di perdita in un tempo relativamente breve, come evidenziato anche recentemente dai vertici dell'Istituto, del bagaglio di conoscenze e competenze in materia di legislazione sociale e previdenziale e dell'efficacia dell'azione volta ad assicurare una efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi, al contrasto all'evasione ed all'erogazione delle prestazioni.

Nel corso del 2018 sono stati svolti 17.410 accertamenti ispettivi con una contrazione del 12,9 per cento rispetto al precedente esercizio (19.991 nel 2017). Sul complesso delle aziende ispezionate quelle risultate irregolari sono 14.034, pari all'80 per cento.

In notevole contrazione, inoltre, il numero di lavoratori irregolari rilevati (37.552, - 65,6 per cento rispetto al 2017), mentre rimane stabile il numero delle evasioni totali pari a 5.171 (5.243 nel 2017).

Si registra nel 2018 un aumento dell'accertato rispetto all'anno precedente (+24,9 per cento) che assomma a 1,117 md (poco più di 894 ml nel 2017), a testimonianza di una sempre maggiore incisività dei controlli.

In relazione al valore dell'accertato il 66,2 per cento è rappresentato dai contributi evasi e connesse sanzioni pari a oltre 739 ml (694,6 nel 2017) mentre il 33,8 per cento si riferisce alle prestazioni indebite annullate (per disconoscimento di rapporti di lavoro fittizi), che equivalgono a minori uscite per 377,8 ml (199,5 nel 2017).

L'attività di vigilanza documentale, svolta ad opera dei funzionari amministrativi, ha visto concludersi 234.252 accertamenti, il 31,9 per cento in meno rispetto al 2017 (343.838). Gli

accertamenti conclusi con addebito a carico delle aziende sono stati 216.784 ovvero il 92,5 per cento.

Il beneficio economico complessivo derivante dall'attività di vigilanza documentale è stato pari a oltre 569 ml; di questi: 441 ml sono ascrivibili a maggiori entrate (ovvero importi evasi accertati) e 128 ml a importi futuri risparmiati (mancata fruizione di ulteriori agevolazioni e/o prestazioni indebite). Complessivamente si assiste ad una contrazione del 2,1 per cento sui risultati del 2017 (581 ml beneficio economico complessivo 2017).

Un giudizio di sintesi sul complessivo funzionamento dell'Inps si trae dal riscontro in diversi ambiti di operatività dell'Istituto, di molteplici situazioni critiche che riguardano i requisiti e le condizioni nelle nomine degli organi di *governance* e quelli di accesso alla dirigenza, la selezione e l'assegnazione delle relative posizioni dirigenziali, il regime dell'incompatibilità e dell'inconferibilità degli incarichi dirigenziali esterni, le modalità di esercizio delle prerogative sindacali, la gestione degli affidamenti di servizi esterni - nonché il possibile ruolo gestorio che detti affidatari possono indebitamente assumere, estromettendo di fatto l'Istituto da settori cruciali quale quello informatico - fino alle relazioni tra l'Inps e i soggetti di intermediazione o loro associazioni professionali.

Procede a rilento il programma di smobilizzo del patrimonio immobiliare la cui redditività, considerati anche gli oneri della gestione diretta ed indiretta, è fortemente negativa, mentre non si sono realizzati i risultati attesi dalla conversione dei beni in quote dei fondi immobiliari Invimit sgr s.p.a. i cui proventi di vendita dovranno essere contabilizzati a riduzione dell'indebitamento netto. Nel corso del 2019, peraltro, è da registrare il particolare accento su una diversa strategia rispetto al disinvestimento a seguito dell'indirizzo rivolto dal Civ agli organi di gestione, di procedere ad acquisti in proprietà per l'allocazione delle sedi strumentali e di promuovere la valorizzazione sociale di alcuni immobili del patrimonio dell'Inps attualmente in disuso (o in abbandono), mediante il conferimento ad un fondo immobiliare dedicato. Trattasi, in quest'ultimo caso, di ben ponderare le concrete prospettive di realizzazione e la tempistica di una iniziativa indubbiamente dispendiosa rispetto alla futura destinazione sociale degli immobili in questione, alcuni di essi caratterizzati, comunque, da un notevole potenziale commerciale.

I risultati finanziari ed economico-patrimoniali del 2018 registrano una chiusura del conto economico con un risultato di esercizio negativo. Il saldo è di - 7,839 md, dunque in

peggioramento rispetto al 2017, quando l'analogo saldo era pari a - 6,98 md, per effetto soprattutto di un maggiore accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi.

Nonostante il peggioramento del saldo economico, l'eliminazione di 88,87 md di residui passivi, determina un miglioramento del patrimonio netto che si attesta a 47,042 md.

L'intervento sui residui passivi porta il risultato finanziario a 64,403 md, determinato dalla somma algebrica del risultato di parte corrente, positivo per 2,255 md (3,41 nel 2017) e di quella di parte capitale, positiva per 62,148 m (0,53 md nel 2017).

Il risultato della gestione di cassa è di segno negativo per 2,386 md (0,21 md nel 2017) e consegue ad un fabbisogno di cassa di 4,9 md cui viene fatto fronte con anticipazioni da parte dello Stato per 2,513 md (1,307 m nel 2017) e per la differenza dall'utilizzo delle disponibilità liquide.

La situazione amministrativa mostra un avanzo di 103,218 md.

I trasferimenti da parte dello Stato alla Gias, pari nel 2017 a 110,115 md, si attestano nel 2018 a 105,67 md. Importi quest'ultimi destinati per 17,991 md (17,610 md nel 2017) a copertura degli oneri per prestazioni agli invalidi civili, per 54,75 md a copertura di altri oneri pensionistici (di cui 23,41 md, quale quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dalle gestioni pensionistiche private e pubbliche) e per 32,93 md ad altre prestazioni di sostegno al reddito e a sgravi fiscali.

Quanto al bilancio, in termini generali è avvertita l'esigenza di una maggiore attendibilità sia con riguardo alle singole gestioni in esso rappresentate, sia rispetto alla presa d'atto della effettiva performatività della massa creditizia suddivisa tra residui attivi e fondo di svalutazione, che ammonta ormai ad oltre 140 md, che può avvenire soltanto dopo il perfezionamento delle attività di scarico per inesigibilità. L'art. 68 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 dispone, la sospensione dei termini di versamento dei carichi affidati all'agente della riscossione, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 19, comma 1, del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, per cui le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione nell'anno 2018, nell'anno 2019 e nell'anno 2020 saranno presentate, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2023, entro il 31 dicembre 2024 e entro il 31 dicembre 2025.

La massa dei crediti contributivi trasmessi agli agenti della riscossione, nel periodo 2000-2018, pari a 204,143 md comprensivi di sanzioni ed interessi, registra una percentuale di realizzo del

17,46 per cento del totale trasmesso. La consistenza dei crediti contributivi presso gli agenti di riscossione, a fine esercizio, raggiunge 137,694 md, di cui 111,429 md per soli contributi iscritti tra i residui nel bilancio dell'Istituto e 26,265 md (per sanzioni ed interessi) dovrebbero trovare rappresentazione contabile nel bilancio dell'Inps solo in seguito all'effettivo incasso. I crediti contributivi iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale a fine 2018 risultano svalutati per un importo pari al 70,41 per cento del totale.

Da questo punto di vista è da rilevare che oltre il 50 per cento dei crediti contributivi è classificato con ridotta capacità di recupero già all'atto della trasmissione del titolo esecutivo agli agenti della riscossione.

Invero, il dato finanziario della riscossione - che non può essere recessivo nelle valutazioni sulla sostenibilità del sistema pensionistico rispetto all'accertato - che afferisce alle somme introitate, oltre ad evidenziare la capacità di realizzo dei crediti determina la capacità di copertura effettiva delle prestazioni istituzionali.

In questo senso, la strutturale mancanza di regolarità degli adempimenti contributivi e l'andamento previsionale estremamente critico del rapporto tra spesa pensionistica e riscossione, richiederebbe un intervento legislativo volto al superamento dell'intermediazione ed all'introduzione di meccanismi di flessibilità negoziale nel sistema, oggi integralmente ed onerosamente affidato agli agenti della riscossione, sia pure con le modalità e i termini stabiliti dall'Inps, in base all'art. 30 del d.l. n. 78 del 2010 ed alle disposizioni contenute nel d.lgs. 26 febbraio 1999, n. 46. Andrebbe, quindi, considerata l'ipotesi dell'internalizzazione delle procedure esecutive degli avvisi di addebito, nonché dell'assunzione in carico della gestione del relativo contenzioso attraverso la struttura del coordinamento legale opportunamente potenziata.

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 2018 a 318,373 md con un incremento pari a 6,224 md (+2 per cento) rispetto al 2017 (312,149 md).

La spesa per prestazioni pensionistiche (incluse quelle di invalidità civile) è pari a 279,744 md, in aumento di 5,315 md (+1,9 per cento) sul 2017 (274,429 md); quella riferita a prestazioni temporanee ed altri interventi a sostegno del reddito ammonta a 38,629 md, anche essa in aumento per un importo pari a 909 ml (+2,4 per cento) sull'anno precedente (37,720 md).

Con riferimento alla spesa pensionistica va rilevato che oltre il 18 per cento è a carico dello Stato - attraverso il finanziamento della Gias - per un ammontare complessivo di 50,6 md di euro, importo sostanzialmente stabile rispetto al 2017 (50,8 md).

Gli oneri a totale copertura delle prestazioni erogate agli invalidi civili sono pari a 18,288 md di euro (17,8 md nel 2017), tra questi le erogazioni per indennità di accompagnamento ammontano a 14,483 md (+2,3 per cento rispetto al 2017).

Le pensioni erogate dall'Istituto (incluse le prestazioni assistenziali) al 31 dicembre 2018 assommano a 20.469.504, con una lievissima riduzione rispetto al 2017 (-0,3 per cento). Di queste, quelle previdenziali sono pari a 16.667.721 con un leggero decremento rispetto all'anno precedente (-0,3 per cento). Le prestazioni a carico della Gestione interventi dello Stato sono pari a 1.057.765 (-7,3 per cento rispetto al 2017) mentre quelle a carico della Gestione invalidi civili sono 2.744.018 (+3 per cento rispetto al 2017).

Nel corso del 2018 sono state liquidate 705.825 nuove prestazioni previdenziali (+2,2 per cento rispetto al 2017) e 24.125 prestazioni assistenziali (-51,1 per cento sul 2017). Le nuove prestazioni erogate agli invalidi civili sono 465.893, in aumento rispetto al precedente esercizio (+2,8 per cento).

Le prestazioni temporanee erogate dall'Inps a sostegno del reddito dei lavoratori ammontano nell'anno in riferimento a 38,629 md, con un incremento di 909 ml rispetto al 2017 e un *trend* di crescita in rallentamento sugli anni ancora precedenti.

Gli oneri più rilevanti sono da riferire alle tutele nei casi di licenziamento o di cessazione del lavoro (Aspi, MiniAspi e Naspi) che si attestano nel 2018 a 14,677 md, con un incremento del 6,2 per cento sull'analogo dato del 2017 (13,766 md).

Per quanto attiene la Cassa integrazione guadagni l'onere sopportato nel 2018 ammonta a poco più di 1,5 md, in diminuzione rispetto all'anno precedente (-794 ml); così come risultano in diminuzione tanto le ore autorizzate, complessivamente 216.009.467 nel 2018 (-37,4 per cento sul 2017) che quelle utilizzate, 85.245.476 nel 2018 (-33,8 per cento sul 2017).

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 3,570 md (-111 ml rispetto al 2017), dalle indennità di maternità per 1,614 md (-612 ml rispetto al 2017) e dalle indennità di malattia per 2,236 md (+85 ml rispetto al 2017).

Con riferimento alla misura del Reddito di inclusione (Rei), che a decorrere dal 1° gennaio 2018 ha sostituito il Sia (Sostegno all'inclusione attiva), da dati aggiornati a settembre 2019, risultano aver percepito almeno una mensilità della prestazione 508.000 nuclei familiari, coinvolgendo 1,4 milioni di persone. L'introduzione del Reddito/Pensione di cittadinanza (Rdc/Pdc) a partire dal 1° marzo 2019, che ha a sua volta sostituito il Rei, vede coinvolti, nei primi mesi di vigenza della nuova prestazione, 1 milione di nuclei familiari per un totale di 2,5 milioni di individui.

Quanto alle entrate contributive, pari a 231,166 md ed in aumento del 2,91 per cento rispetto al precedente esercizio, esse costituiscono un aggregato che comprende oltre i contributi propri anche gli apporti dello Stato per la copertura degli oneri derivanti dalle misure di decontribuzione.

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 dall'esonero - imputate nel bilancio dell'Istituto quali entrate di natura contributiva - registra un valore medio negli ultimi quattro anni pari all'8,21 per cento, per un importo massimo pari a 20,644 md, nel 2016 (9,36 per cento) ed uno minimo pari a 15,443 md nel 2015. Nel 2018 la destinazione complessiva ad agevolazioni e sgravi è stata di 17,100 md, il 7,40 per cento delle entrate contributive complessive.

A tutto il 2018 risulta un tasso di copertura delle entrate contributive sui ratei al lordo pari a 0,80 e al netto pari a 0,98; al 2046 gli stessi rapporti sono stimati in 0,69 e 0,82. Nel 2046 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.

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 quarantanove entità 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, sfumano le profonde differenze di condizioni finanziarie 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 rendono, la stessa distinzione tra gli interventi di natura assistenziale e quelli di carattere previdenziale.

Anche da questo punto di vista, appare opportuna una azione normativa che riguardi tanto la struttura del bilancio, quanto l'organizzazione dei fondi.

Quanto al primo aspetto va premesso, infatti, che i risultati di esercizio della gestione pubblica (-10.095 ml) e, nel comparto dei lavoratori autonomi, delle casse artigiani (-6.502 ml) e commercianti (-3.956 ml) e coltivatori diretti, mezzadri e coloni (-2.892 ml), sono solo parzialmente compensati dagli avanzi della Gpt nell'ambito del lavoro dipendente (+4.957 ml) e dai parasubordinati (+6.908 ml) nell'ambito del lavoro autonomo. Appare fondamentale, quindi, che emerga con chiarezza l'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) trovino 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 Inpadai (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 gestionale privato.

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

