



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)

2017

Determinazione del 20 dicembre 2018, n. 132



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)

2017

Relatore: Consigliere Arturo Iadecola



CORTE DEI CONTI

nell'adunanza del 20 dicembre 2018;

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;

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 con le modalità previste dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

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

visto il conto consuntivo dell'Inps, relativo all'esercizio finanziario 2017, 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 Arturo Iadecola e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Inps per l'esercizio finanziario 2017;

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



CORTE DEI CONTI

P.Q.M.

comunica alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2017 - corredato dalle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione - l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per il detto esercizio.

ESTENSORE

Arturo Iadecola

PRESIDENTE

Enrica Laterza

Depositata in Segreteria il 24 dicembre 2018

SOMMARIO

PREMESSA.....	1
1. CONSIDERAZIONI GENERALI.....	2
2. GLI ORGANI.....	19
3. L'ASSETTO STRUTTURALE	34
4. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI.....	49
5. LE RISORSE UMANE.....	57
6. LE CONTRIBUTIONI.....	67
7. LE PRESTAZIONI.....	103
8. LA VIGILANZA.....	129
9. IL CONTENZIOSO	142
10. I RISULTATI DELLE SINGOLE GESTIONI	150
11. IL BILANCIO DI ESERCIZIO	194
11.1 <i>Profili generali e dati di sintesi</i>	194
11.2 <i>I dati di previsione</i>	198
11.3 <i>I dati generali del rendiconto</i>	200
11.4 <i>Il bilancio finanziario di competenza 2017</i>	202
11.4.1 <i>Le spese di funzionamento</i>	205
11.4.2 <i>L'attività contrattuale</i>	208
11.5 <i>La gestione di cassa</i>	219
11.6 <i>La situazione amministrativa</i>	221
11.7 <i>Il conto economico</i>	225
11.8 <i>Lo stato patrimoniale</i>	228
11.8.1 <i>Le immobilizzazioni finanziarie</i>	232
11.8.2 <i>Le immobilizzazioni materiali</i>	239

<i>11.8.3 I crediti e i debiti</i>	249
12. VERIFICA TECNICO-ATTUARIALE DELLE GESTIONI AMMINISTRATE.....	256
13. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.	259

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Spesa degli organi.....	23
Tabella 2 - Spesa per Comitati e Commissioni.....	23
Tabella 3 - Spesa complessiva per Organi, Comitati e Commissioni.	24
Tabella 4 - Spesa convenzioni con i Caf	47
Tabella 5 - Dotazione organica e consistenza personale 2013-2017	57
Tabella 6 - Dotazione organica, fabbisogno e consistenza personale al 31.12.2017	58
Tabella 7 - Rapporto spese correnti di funzionamento e di personale 2013-2017.....	65
Tabella 8 - Oneri per personale in servizio.....	65
Tabella 9 - Andamento entrate contributive anni 2013-2017.	67
Tabella 10 - Indice di copertura prestazioni istituzionali.....	68
Tabella 11 - Incidenza degli incentivi alle assunzioni sulle entrate contributive.	69
Tabella 12 - Entrate contributive lavoratori dipendenti.	74
Tabella 13 - Contributi comparto lavoratori dipendenti*	75
Tabella 14 - Numero iscritti Fondo pensioni lavoratori dipendenti.....	76
Tabella 15 - Rapporto prestazioni/iscritti e prestazioni/contributi Fondo previdenza lavoratori dipendenti.....	76
Tabella 16 - Numero iscritti comparto lavoratori autonomi.....	77
Tabella 17 - Rapporto pensioni/iscritti/contributi comparto lavoratori autonomi.....	78
Tabella 18 - Entrate contributive comparto lavoratori autonomi.	81
Tabella 19 - Vendita voucher 2015-2017.....	82
Tabella 20 - Cartolarizzazione crediti contributivi.....	85
Tabella 21 - Ulteriori anticipazioni sul corrispettivo finale.....	86
Tabella 22 - Incassi recupero crediti anni 2016 - 2017.	89
Tabella 23 - Incassi recupero crediti anni 2013-2017.	89
Tabella 24 - Crediti contributivi e fondo svalutazione.	90
Tabella 25 - Movimentazione fondo svalutazione crediti.	91
Tabella 26 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2011-2017.....	92
Tabella 27 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2011-2017.....	92

Tabella 28 - Crediti sospesi per cessione enti morali.	96
Tabella 29 - Spesa per prestazioni istituzionali.....	103
Tabella 30 - Spesa per prestazioni istituzionali – confronto 2016/2017.....	103
Tabella 31 - Pensioni vigenti.....	105
Tabella 32 - Pensioni vigenti anni 2008-2017.....	105
Tabella 33 - Pensioni liquidate.	106
Tabella 34 - Tempi medi accertamenti sanitari CIC.	111
Tabella 35 - Risparmi derivanti da prestazioni ricostituite.....	112
Tabella 36 - Risparmi derivanti da prestazioni eliminate.	112
Tabella 37 - Domande di certificazione di Ape sociale e lavoratori “precoci”	114
Tabella 38 - Stanziamenti e oneri Ape sociale e lavoratori precoci.....	115
Tabella 39 - CIG ore autorizzate/ore utilizzate.	118
Tabella 40 - CIG tiraggio.	118
Tabella 41 - Oneri prestazioni di cassa integrazione e ammontare dei contributi accertati.	119
Tabella 42 - Domande Naspi e anticipazione Naspi.	120
Tabella 43 - Spesa Naspi, Aspi e miniAspi 2017.....	121
Tabella 44 - Spesa assegni familiari, indennità di maternità e di malattia.	122
Tabella 45 - Visite mediche di controllo.....	124
Tabella 46 - Spesa per prestazioni.....	127
Tabella 47 - Attività di vigilanza.....	131
Tabella 48 - Vigilanza documentale – Esiti attività.	133
Tabella 49 - Vigilanza documentale – Beneficio economico.	134
Tabella 50 - Vigilanza documentale – Volumi di accertato.....	134
Tabella 51 - Vigilanza documentale – Obiettivi 2018.....	141
Tabella 52 - Andamento contenzioso giudiziario 2008-2017.	142
Tabella 53 - Andamento sentenze favorevoli e sfavorevoli all’Istituto 2008-2017.....	144
Tabella 54 - Procedimenti avviati, definiti e giacenza 2017.	146
Tabella 55 - Procedimenti Atpo nel 2017.	147
Tabella 56 - Risultati economico-patrimoniali delle singole gestioni.....	153
Tabella 57 - Risultati economici contabilità separate Fpld.....	155
Tabella 58 - Gestione parasubordinati numero e importi prestazioni erogate.	161

Tabella 59 - Invalidi civili. Spesa per prestazioni.	163
Tabella 60 - Situazione patrimoniale gestioni ex Inpdap.	166
Tabella 61 - Fondi di solidarietà.	193
Tabella 62 - Bilancio 2017 saldi generali.	199
Tabella 63 - Saldi 2013-2017.	201
Tabella 64 - Gestione finanziaria di competenza.	203
Tabella 65 - Spese di funzionamento.	207
Tabella 66 - Spesa attività contrattuale.	209
Tabella 67 - Gestione di cassa.	220
Tabella 68 - Situazione amministrativa.	221
Tabella 69 - Situazione amministrativa.	222
Tabella 70 - Residui attivi finali aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti.	223
Tabella 71 - Residui finali anticipazioni da parte dello Stato.	224
Tabella 72 - Conto economico.	226
Tabella 73 - Stato patrimoniale.	229
Tabella 74 - Gestione mobiliare complessiva.	233
Tabella 75 - Partecipazioni.	234
Tabella 76 - Fondi immobiliari.	237
Tabella 77 - Immobili da reddito: destinazione d'uso.	241
Tabella 78 - Redditività immobili in gestione diretta.	241
Tabella 79 - Redditività immobili in gestione indiretta.	242
Tabella 80 - Redditività complessiva immobili da reddito.	242
Tabella 81 - Crediti finali.	250
Tabella 82 - Debiti finali.	252
Tabella 83 - Debiti finali Inps verso Stato e Tesoreria.	254
Tabella 84 - Debiti e crediti verso lo Stato.	255
Tabella 85 - Risultati d'esercizio.	257

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 2017 e comprende i principali aggiornamenti sino a data corrente.

Il precedente referto, relativo all'esercizio 2016, è stato approvato con determinazione del 25 gennaio 2018, n. 5 e pubblicato negli Atti Parlamentari della XVII Legislatura (Doc. XV, n. 613 vol. I).

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

1. CONSIDERAZIONI GENERALI

1.1 Questa Corte, nel suo *Rapporto 2018 sul coordinamento della finanza pubblica*, pubblicato all'indomani del Documento di economia e finanza 2018¹ ha avuto modo di analizzare, in uno sguardo d'insieme, l'andamento della spesa per la previdenza in un arco temporale di medio e lungo periodo. Ciò, in costanza di un quadro normativo sostanzialmente immutato, all'interno del quale si inseriscono, quali strumenti di flessibilità, le misure previste dalle leggi di bilancio per il 2017 e il 2018, intese a consentire l'accesso anticipato alla pensione attraverso strumenti diversi anche di natura solidaristica, così da contrastare gli effetti indesiderati conseguenza dell'aggiustamento operato dal d.l. 6 dicembre 2011 , n. 201, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214 al quadro normativo previgente.

Fattori di rigidità, questi ultimi, cui il legislatore ha fatto fronte, dapprima, con misure di carattere eccezionale (quali le ripetute salvaguardie dei c.d. "esodati") e, successivamente, con provvedimenti di carattere più strutturale, quali gli interventi a favore dei lavoratori precoci e l'anticipo pensionistico nelle sue diverse configurazioni (Ape sociale, Ape volontaria e aziendale, Rita). Queste misure, pur se in termini di costo hanno eroso i risparmi previsti dalla l. n. 214/2011, si sono comunque collocate all'interno di un quadro generale frutto di molti decenni di riforme.

In sintesi, estrema, i dati analizzati sull'andamento della spesa per la previdenza consegnano, nella valutazione della Corte dei conti (formulata nel Rapporto appena sopra citato) una fotografia in chiaroscuro: chiara con riferimento all'oggi e al futuro prossimo, meno nitida e meno favorevole con riguardo al lungo periodo.

Il Documento di economia e finanza 2018 indica, infatti, con riferimento al 2017, una spesa per prestazioni sociali pari, nella stima di Contabilità Nazionale (CN), a 342,07 md (nel cui ambito confluiscono i sotto settori dell'amministrazione centrale, degli enti locali e degli enti di previdenza), con un incremento della spesa per pensioni dell'1,2 per cento (spesa pari in valori assoluti 264,03 md) e delle altre prestazioni sociali in danaro del 3,4 per cento (78,03 md). Le previsioni per il 2018, sempre elaborate sulla base della normativa vigente e del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento, mostrano un aumento della spesa per

¹ I contenuti del documento sono stati, nei loro tratti essenziali, anticipati dalla Corte nell'audizione presso le Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato in sede di audizione preliminare all'esame del Def 2018 (maggio 2018).

pensioni del 2,1 per cento, con una incidenza sul Pil del 15,3 per cento; incidenza che si attesta nel triennio successivo su una percentuale stimata del 15,1.

Quanto alle tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico italiano, le previsioni afferenti all'incidenza della spesa pensionistica sul Pil, contenute nel documento di programmazione economico-finanziario, sono aggiornate - rispetto a quelle effettuate in precedenza dalla Ragioneria generale dello Stato² - avuto riguardo a due diversi scenari. Il primo (c.d. scenario nazionale) elaborato dalla Rgs fa riferimento ad un andamento della spesa pubblica che recepisce i parametri demografici sottostanti lo scenario mediano elaborato dall'Istat con base 2016. Il secondo, sempre curato dalla Rgs, è l'esercizio europeo che considera le ipotesi demografiche ed economiche del Gruppo sull'invecchiamento della popolazione concordate in sede europea nell'esercizio 2018³. Proiezioni, queste ultime, che, in ragione delle diverse ipotesi demografiche (tasso di occupazione e dinamica della produttività) delineano un quadro più pessimistico rispetto a quello elaborato sulla base del quadro macroeconomico tendenziale di riferimento (scenario nazionale). L'incidenza della spesa pensionistica sul Pil aumenterebbe, infatti, costantemente dal 15,1 per cento del 2020 al 18,4 per cento del 2040 (a fronte di un 16,2 per cento dello scenario nazionale base) per poi flettere gradualmente sino al 14,9 per cento nel 2060 e poi ulteriormente sino al 13,8 per cento nel 2070.

Si delineerebbe, comunque, in entrambe le ipotesi un quadro più pessimistico sulla sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico, meno accentuata nello scenario c.d. nazionale, di quanto non siano le ipotesi previsionali delineate in ambito europeo. In entrambi i casi ciò non deriverebbe da riflessi delle riforme pensionistiche passate - che al contrario miravano a garantirne la sostenibilità - ma piuttosto dalla maggiore persistenza della crisi macroeconomica in termini di bassa produttività e da un peggioramento del quadro demografico per il restringimento dei flussi migratori netti⁴.

² Ministero dell'economia, Ragioneria generale dello Stato; *"Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario"*, Rapporto n. 18 e Nota di aggiornamento, rispettivamente, dell'agosto 2017 e dell'ottobre 2018; Rapporto n. 19, luglio 2018.

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

⁴ In questo senso, "Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva all'esame del Documento di economia e finanza 2018". Un approfondimento dell'andamento della spesa pensionistica nel medio-lungo periodo è in Ufficio Parlamentare di Bilancio, Focus tematico n. 8, "Le proiezioni di medio-lungo periodo della spesa pensionistica".

Il quadro come sopra delineato ha portato la Corte dei conti, nel ricordato *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, a ritenere stretti se non del tutto esauriti, gli spazi per ulteriori attenuazioni degli effetti correttivi della l. n. 214/2011, a meno di un ripensamento complessivo del sistema. Sarebbero, dunque, da auspicare azioni in grado di favorire un aumento del tasso di natalità; gestire in modo equilibrato i flussi migratori; stimolare la partecipazione al mercato del lavoro; rafforzare la dotazione di infrastrutture materiali e immateriali. È parso, d'altra parte, essenziale preservare i miglioramenti di fondo che il sistema previdenziale ha realizzato in questi decenni. Ogni elemento di possibile flessibilizzazione dell'attuale assetto dovrebbe, pertanto, contemplare compensazioni in grado di salvaguardare la sostenibilità finanziaria di lungo periodo, mentre resta cruciale la necessità di non creare debito pensionistico aggiuntivo.

Considerazioni queste che, a seguito della pubblicazione della nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2018 (ottobre 2018), trovano sintesi nella raccomandazione della stessa Corte dei conti a che "interventi a favore dei trattamenti previdenziali e delle politiche di assistenza che puntino al contrasto della povertà devono essere adottati senza mettere a rischio la sostenibilità del sistema"⁵.

È, comunque, da ricordare come il d.d.l. di bilancio per il 2019 istituisca, tra l'altro, all'art. 1, un fondo denominato "Fondo per la revisione del sistema pensionistico attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani". L'attuazione dei relativi interventi è affidata ad appositi provvedimenti normativi che se, da una parte, sembrerebbero intesi ad introdurre nuovi strumenti di flessibilità al sistema pensionistico vigente, dall'altra, non possono allo stato essere oggetto di valutazione quanto alla natura strutturale di revisione del sistema medesimo, alla platea dei destinatari e ai conseguenti impatti sulla spesa per pensioni nel medio e lungo periodo. In proposito si è pronunciata anche la Corte dei conti, in sede di audizione sul disegno di legge in questione⁶.

Livelli e composizione della spesa per prestazioni sociali delle amministrazioni pubbliche sono contenuti nelle stime dei conti della protezione sociale nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche (Istat, aprile 2018) e mostrano un andamento della spesa

⁵ Corte dei conti, Audizione delle sezioni riunite in sede di controllo sulla Nota di aggiornamento del documento Economia e Finanza 2018, 9 ottobre 2018.

⁶ Corte dei conti, Audizione delle sezioni riunite in sede di controllo sul disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (A.C. 1334), 12 novembre 2018.

classificata nel settore della previdenza che passa dai 298,986 md del 2016 ai 303,856 md del 2017⁷ (+1,6 per cento) e della spesa per assistenza⁸ che passa da 37,368 md a 38,216 md (+2,3 per cento).

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

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

Si tratta, comunque, di cifre di modesto rilievo se raffrontate con il complesso delle prestazioni erogate dall'Inps, cui è da ricondurre, rispettivamente, oltre il 90 per cento delle prestazioni pubbliche di previdenza e assistenza, che sale sino a quasi oltre il 96 per cento ove raffrontate alla spesa sostenuta dai soli enti di previdenza e a più del 92 per cento delle entrate per contributi sociali⁹.

È, dunque, da considerare che i dati generali di finanza pubblica già scontano gli andamenti della spesa per prestazioni generata dal bilancio dell'Inps e che la valutazione di sostenibilità del bilancio dell'Istituto e, quindi, del sistema previdenziale pubblico non può che fare riferimento al conto Inps espresso nei termini della Contabilità nazionale, che consente il consolidamento anche dei flussi del bilancio dello Stato, garante di ultima istanza.

In questo senso è la notazione, in più occasioni ribadita dal presidente dell'Inps - da ultimo in occasione della presentazione dei più recenti Rapporti annuali (luglio 2017 e 2018) - secondo cui, in quanto l'Istituto è struttura dello Stato, la pensione dei lavoratori e le stesse prestazioni assistenziali sono, nei limiti previsti dalla legge, da questo garantite e la

⁷ Vi sono comprese le seguenti voci: pensioni e rendite; liquidazioni per fine rapporto di lavoro; indennità di malattia, per infortuni e maternità; indennità di disoccupazione, assegno di integrazione salariale; assegni familiari; altri sussidi e assegni.

⁸ Vi sono comprese le seguenti voci: pensione e assegno sociale; pensioni di guerra; prestazioni agli invalidi civili, ai non vedenti e ai non udenti; altri assegni e sussidi.

⁹ I dati sono da riferire all'anno 2015 ed esposti al solo fine di indicare il peso relativo dell'Inps.

sostenibilità del sistema non può che fare rinvio al bilancio dello Stato e al consolidamento dei conti nazionali.

Nella sostanza si intende dire che le relazioni finanziarie reciproche tra Stato e Inps, che assumono riflessi sugli andamenti annuali del bilancio dell'Istituto e (insieme ad altri fattori) ne condizionano i saldi patrimoniali, non hanno rilevanza né ai fini dei saldi di finanza pubblica e del debito pubblico, né come "buon indicatore" di squilibrio del sistema previdenziale¹⁰.

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

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

Un'ulteriore considerazione merita di essere aggiunta. L'evolversi del quadro normativo del settore e l'attenzione posta dal legislatore ad interventi diretti a favore delle persone e delle famiglie, lo sviluppo degli strumenti volti a tutela delle fasce più deboli della popolazione e

¹⁰ In questo senso, Ufficio parlamentare di bilancio; Flash Rapporti finanziari tra bilancio dell'Inps e bilancio dello Stato, luglio 2017.

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

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

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

È questo il contesto generale nel cui ambito devono esser considerati i risultati finanziari ed economico-patrimoniali dell'Inps per il 2017, di cui si anticipano i principali saldi quali esposti nel bilancio consuntivo dell'Istituto.

Il conto economico chiude, anche nel 2017, con un risultato di esercizio negativo per 6,984 md, con un peggioramento sul 2016, quando l'analogo saldo era pari a -6,220 md.

Il risultato economico negativo determina la progressiva erosione del patrimonio netto che si attesta su -6,906 md a fronte dei 78 ml del 2016.

In netto miglioramento è la gestione finanziaria di competenza con un avanzo di 4,010 md (351 ml nel 2016), determinato dalla somma del risultato di parte corrente positivo per 3,480 md (- 457 ml nel 2016) e di quello di parte capitale anch'esso positivo per 530 ml (+ 808 ml nel 2016).

Come già segnalato nei referti relativi ai precedenti esercizi, i differenti risultati della gestione economico-patrimoniale e di quella finanziaria, da imputare alla diversa natura delle

rilevazioni contabili, sono da riferire alle poste economiche che non danno luogo a movimentazioni finanziarie e, in particolare, agli accantonamenti a fondo svalutazione crediti contributivi.

Il risultato della gestione di cassa è di segno negativo per 215 ml (- 4,872 md nel 2016) e consegue a un fabbisogno di cassa di 1,522 md, cui viene fatto fronte con anticipazioni da parte dello Stato per 1,307 md (3,993 md nel 2016) - importo che ai sensi dell'art. 35, della l. 23 dicembre 1998, n. 448 costituisce prestito ed è, quindi, iscritto nel bilancio dell'Inps come debito verso lo Stato - e per il differenziale dall'utilizzo delle disponibilità liquide.

La situazione amministrativa, infine, mostra un avanzo di 39,763 md, a fronte dei 36,451 md del 2016.

I trasferimenti da parte dello Stato alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias), pari nel 2016 a 107,374 md si attestano nel 2017 su 110,150 md, con un aumento di 2,776 md.

Detto importo è destinato per 17,610 md a copertura degli oneri per prestazioni agli invalidi civili, per 55,089 md a copertura di altri oneri pensionistici (di cui 22,904 md, quale quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dalle gestioni pensionistiche private e pubbliche) e per 37,451 md ad altre prestazioni di sostegno al reddito e per sgravi fiscali.

L'analisi di un tale andamento induce a mettere, sin da subito, in evidenza una serie di fattori di natura finanziaria, di gestione di cassa, economici e patrimoniali che determinano i saldi finali dell'Istituto. Si tratta di considerazioni già esposte dalla Corte dei conti nella relazione al Parlamento dell'esercizio trascorso e che appare necessario ribadire per una lettura trasparente degli andamenti finanziari ed economico patrimoniali esposti nel rendiconto generale dell'Istituto.

Occorre, in primo luogo, ricordare come il bilancio dell'Inps sia unitario e i relativi risultati - dal lato economico e patrimoniale - siano determinati, sia dal lato delle entrate, sia da quello delle spese, dall'andamento degli oltre quaranta Casse e Fondi gestiti dall'Istituto, suddivisi in tre principali comparti: quello del lavoro dipendente privato, quello del lavoro autonomo e quello del lavoro pubblico, cui si aggiungono i fondi di solidarietà disciplinati dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

Se, dunque, il risultato economico di esercizio dell'Inps è di uguale valore di quello delle entità che lo compongono, i saldi di queste ultime scontano un meccanismo di prestiti tra le gestioni in attivo (Gestione prestazioni temporanee e Gestione dei lavoratori parasubordinati,

Fondi di solidarietà) e quelle in passivo, che ne consentono un solo parziale riequilibrio. Questo complesso meccanismo determina, dal lato patrimoniale, crediti e correlativi debiti tra le gestioni e i fondi in parola che, annullandosi a vicenda, non vengono in rilievo nello stato patrimoniale dell'Inps.

Ad esse si affianca e confluisce nel bilancio unitario dell'Inps, la Gias, interamente finanziata dallo Stato, che assicura la copertura di quota parte di ciascun rateo di pensione erogato ai lavoratori dipendenti privati, ai lavoratori autonomi e a quelli pubblici; la copertura totale degli istituti di natura squisitamente assistenziale (assegno sociale, pensione agli invalidi civili) e la copertura parziale del sistema degli ammortizzatori sociali.

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

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

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

Debito, quest'ultimo, che cumulatosi negli anni, ammonta a fine 2017 a 94,179 md (92,872 md a fine 2016), cui corrisponde - tenuto conto delle finalità istituzionali cui fanno fronte le correlate anticipazioni - una posta che appesantisce i conti generali dell'Istituto e contribuisce all'erosione dell'avanzo patrimoniale e la cui restituzione, è da aggiungere, appare soltanto teorica se solo si guardi all'andamento della spesa pensionistica in uno scenario di medio e lungo periodo.

A loro volta, questi debiti sono soltanto in parte compensati dai crediti vantati dall'Istituto per trasferimenti alla Gias (40,855 md), anch'essi "mere" poste contabili in quanto, in parte

del tutto prevalente, già corrisposti sotto forma di anticipazioni, a fronte di una inadeguata dotazione dei capitoli del bilancio dello Stato, ovvero di tardive corresponsioni dei trasferimenti medesimi.

Altro elemento di problematicità per l'andamento dei conti dell'Istituto è rappresentato dall'ingente mole di crediti di natura contributiva (104,453 md a fine 2017) che costituiscono residui attivi dal lato finanziario, ma che dal lato economico-patrimoniale, corretti con l'apposito fondo di svalutazione per una percentuale del 65,9 per cento (uguale, in valori assoluti, a 68,875 md), rappresentano, anch'essi, elemento di rilievo che determina il peggioramento del risultato economico, dell'attivo patrimoniale e quindi dello stesso patrimonio netto.

Quanto al riequilibrio dei conti dell'Istituto, i relativi profili di criticità non pare possano trovare altra soluzione al di fuori di quella di un ponderato intervento di revisione del vigente quadro normativo.

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

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

Effetti risolutivi verso una "sistemazione", pur transitoria, dei rapporti finanziari tra lo Stato e l'Inps sono, invece, da ricondurre all'art. 1, c. 178, della legge di bilancio per il 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205) che - in linea con quanto auspicato dalla Corte dei conti - perviene ad una regolazione delle partite creditorie e debitorie tra i due soggetti, con la compensazione dei cennati crediti e debiti per un importo di 29,423 md e al riconoscimento della natura di "trasferimento" dei debiti residui, sino ad un importo complessivo di 88,878 md. Si tratta,

dunque, di un intervento di particolare rilievo - privo di impatti sul debito pubblico¹¹ - e in grado di ricondurre il bilancio dell'Istituto a una situazione tale da esprimere un patrimonio netto ampiamente positivo.

Per l'effetto, il bilancio preventivo assestato per il 2018 - da ultimo modificato dalla nota di variazione del novembre 2018¹² - 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 50,557 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'idonea programmazione delle risorse necessarie, le disponibilità finanziarie per far fronte al pagamento delle prestazioni a legislazione vigente.

Per quanto attiene alla situazione dei crediti di natura contributiva assumono rilievo due principali aspetti, pur tra loro collegati. L'uno afferisce al costante e al rinnovato impegno che l'Istituto deve porre in essere per la riscossione dei crediti contributivi sia in via diretta, sia per il tramite degli agenti della riscossione.

In proposito, sono da rimarcare gli effetti conseguiti alle misure introdotte dall'art. 6 del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193, come modificato dal d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, afferenti alla definizione agevolata dei crediti di questa natura, con esclusione delle relative sanzioni. Al 31 dicembre 2017 risulta che la definizione agevolata ha riguardato crediti contributivi per più di 4,590 md (da corrispondere in unica soluzione o in cinque rate), con un totale riscosso di 1,620 md circa.

¹¹ La Relazione tecnica alla legge di bilancio 2018 specifica come l'intervento non produca effetti negativi per la finanza pubblica, poiché le anticipazioni sono annualmente iscritte tra le uscite correnti del bilancio dello Stato e risultano scontate per pari importo nei saldi di finanza pubblica degli esercizi in cui sono state concesse.

¹² Adottata dal presidente con determina n. 136 dell'8 novembre 2018 e approvata dal Civ con deliberazione n. 19 del 26 novembre 2018.

Definizione agevolata, prorogata a tutto il 2017 dall'art. 3, c. 1, del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136, con la possibilità per il contribuente di avvalersi di condizioni più favorevoli rispetto alla precedente analogia normativa.

È da aggiungere come l'art. 1 del citato provvedimento d'urgenza preveda, altresì, la definizione agevolata dei processi verbali di constatazione relativi anche a crediti contributivi, così da consentire la regolarizzazione, nei termini e nelle condizioni descritti dalla norma, degli importi dovuti senza la corresponsione di interessi e sanzioni.

L'altro aspetto ha riferimento alla massa di crediti, relativi ad anni anche risalenti ancora in carico agli agenti della riscossione (pari nel 2017 a circa 157 md), in larga quota già oggetto di svalutazione, in applicazione dei principi civilistici, nel bilancio economico-patrimoniale dell'Istituto perché considerati di difficile o impossibile esazione. Viene in rilievo l'esigenza che l'Istituto, in raccordo con gli agenti della riscossione (Agenzia delle entrate-Riscossione spa e Riscossione Sicilia spa), prosegua e rafforzi gli interventi volti ad accertare la sussistenza dei presupposti sottesi all'iscrizione in bilancio dei crediti contributivi. Crediti, la cui cancellazione e il conseguente scarico dell'Agente della riscossione si pongono quali presupposti necessari per la radiazione dei residui attivi di uguale natura.

A questo riguardo, assumono comunque rilievo le disposizioni di legge di proroga dei termini finali entro i quali gli agenti della riscossione sono tenuti a comunicare all'Ente di riferimento le dichiarazioni di inesigibilità dei crediti in carico, con l'effetto di posticipare il relativo scarico degli agenti contabili secondo il procedimento previsto dal d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112¹³. In linea generale è, comunque, da considerare come la fissazione di questi termini da parte del legislatore non escluda la possibilità per gli agenti della riscossione di pervenire alle procedure di scarico relative a partite considerate definitivamente inesigibili¹⁴.

1.2 Quanto ai dati afferenti alla gestione caratteristica dell'Inps, la spesa per prestazioni istituzionali è stata pari nel 2017 a 312,149 md (di cui 274,429 md per trattamenti di pensione

¹³ L'art 1, c. 684, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015), come sostituito dall'art. 3, c. 20 del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119 prevede che le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 siano presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2026. 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 2026.

¹⁴ In questo senso si è espresso anche il Collegio dei sindaci dell'Inps in sede di parere sui bilanci consuntivi 2016 e 2017.

e agli invalidi civili), con un incremento sul precedente esercizio di 4,128 md (+1,3 per cento), mentre le entrate contributive si sono attestate su 224,627 md, con un incremento dell'1,8 per cento sul 2016 (+4,066 md). Confluiscono nel 2017 in questa voce di entrata 6,520 md trasferiti dal bilancio dello Stato a copertura degli esoneri contributivi previsti dalla legislazione vigente.

Il numero delle prestazioni pensionistiche erogate dall'Inps alla fine dell'anno 2017 è di 20.525.491, in lieve diminuzione rispetto al precedente esercizio quando erano 20.644.077 (-0,6 per cento).

In quest'ambito, le pensioni Ivs a carico delle gestioni dei comparti del lavoro dipendente, autonomo e pubblico sono 16.720.952, a fronte dei 16.817.546 del 2016, con una variazione negativa dello 0,6 per cento. Un incremento mostrano nel biennio le pensioni agli invalidi civili che passano dalle 2.629.790 del 2016 alle 2.663.238 del 2017 ai (+1,3 per cento). Quanto, infine al numero delle prestazioni direttamente a carico della Gias (pensioni sociali, assegni sociali e assegni vitalizi) - che, occorre ricordarlo, finanzia integralmente anche le pensioni erogate dalla gestione degli invalidi civili - esso è in decremento del 4,6 per cento e passa da 1.196.741 del 2016 ai 1.141.301.

L'analisi estesa all'ultimo decennio vede un incremento del 10,3 per cento del totale delle prestazioni pensionistiche erogate dall'Inps, quale risultato di un incremento delle pensioni a carico delle gestioni Ivs del 14,8 per cento, degli invalidi civili del 6 per cento e da una flessione (-25,8 per cento) delle prestazioni erogate direttamente dalla Gias.

Le prestazioni temporanee erogate dall'Inps a sostegno del reddito dei lavoratori ammontano nel 2017 a 37,720 md, con un incremento di 1,599 ml rispetto al 2016 (+4,4 per cento) e una tendenza in aumento in confronto con gli anni precedenti. Rispetto a questo importo totale, gli oneri più rilevanti sono da riferire alle tutele nei casi di licenziamento o di cessazione del lavoro che si attestano nel 2017 su 13,766 md, con un incremento del 10,6 per cento circa sull'analogo dato del 2016 (12,447 md).

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

Ne sono conseguiti, tra il 2012 e il 2016, una serie di interventi normativi di carattere non strutturale e privi di chiarezza quanto agli obiettivi di politica previdenziale che, attraverso otto operazioni di “salvaguardia”, hanno via via interessato una platea sempre più ampia di lavoratori esonerati dalle nuove, più stringenti regole introdotte dalla legge “Fornero”. Ad agosto 2016 le domande accolte dall’Inps sino alla settima salvaguardia hanno interessato 128.079 lavoratori, con 116.587 pensioni liquidate, mentre l’ottava salvaguardia ha visto accolte (a settembre 2018) 14.280 domande, con 10.891 pensioni liquidate¹⁵.

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

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

Già nel giugno del 2017, a seguito dell’adozione dei regolamenti attuativi, sono divenuti operativi i due istituti - la cui natura ha evidenza solidaristica - dell’Ape sociale e della

¹⁵ Inps: XVI Rapporto annuale- luglio 2017 e Situazione salvaguardati-settembre 2018 (8ª salvaguardia).

riduzione del requisito contributivo di accesso alla pensione anticipata per i lavoratori c.d. precoci. A questo riguardo è da sottolineare lo sforzo compiuto dall'Istituto nel porre in essere con tempestività l'insieme delle condizioni (circolari applicative, piattaforme informatiche) finalizzate al riconoscimento del diritto ai benefici da parte dei soggetti interessati.

In buona sostanza, è da dire come sull'Istituto sia ricaduto, in attuazione della legge di bilancio per il 2017, quanto alle cennate misure di cessazione anticipata dal lavoro, un impegno indubbiamente gravoso afferente non solo alla certificazione dei diritti in parola e alle connesse verifiche ispettive, ma anche alle attività di monitoraggio delle domande positivamente accertate, ai fini della verifica, anche prospettica, degli scostamenti rispetto alle risorse finanziarie annualmente disponibili.

Attività, quest'ultima, tanto più di rilievo considerato il numero delle domande di certificazione pervenute a fine 2017 (48.331 per l'Ape sociale e 34.642 per i lavoratori c.d. precoci) e, stando ai dati disponibili, accolte dall'Istituto in percentuali tali da comportare - anche in esito ad una attività di riesame delle domande inizialmente respinte, sulla base di più favorevoli criteri interpretativi, condivisi dal Ministero del lavoro - oneri comunque inferiori al tetto di spesa previsto dalla legge a copertura dei due strumenti di flessibilità pensionistica, come esposto in dettaglio nel capitolo sette.

Sempre l'Inps ha gestito nel corso del 2017 i profili applicativi di nuovi benefici di particolare rilevanza sociale, quali l'attribuzione agli aventi diritto della quattordicesima mensilità, del premio alla nascita (c.d. "bonus mamma"), del bonus asilo nido, come pure riflessi - ancorché indiretti - sull'attività dell'Inps sono conseguiti alle misure di sostegno all'inclusione attiva (Sia), in termini soprattutto di verifica della prova dei mezzi, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee). A tutto il 2017 i nuclei familiare percettori di Sia risultano essere 635.552.

A questo ultimo riguardo è da sottolineare come, dal 1° gennaio 2018, sia divenuto operativo lo strumento del Reddito di inclusione (Rei) di cui al d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 (di attuazione della l. 15 marzo 2017, n. 33), misura unica di contrasto alla povertà a livello nazionale e il cui diritto è anch'esso subordinato al rilascio della certificazione Isee, con la conferma dell'affidamento all'Inps del sistema dei controlli per la verifica dei requisiti dei beneficiari, anche attraverso collegamenti con l'anagrafe tributaria e con gli strumenti e sistemi informativi dei servizi sociali, sanitari e del lavoro, nonché di quelli gestiti dagli enti

locali. Fino al mese di settembre 2018, le domande trasmesse dai comuni e lavorate dall'Istituto ammontano a 378.557. Lo strumento del Rei è stato ulteriormente rafforzato dalla legge di bilancio 2018 attraverso l'estensione dei potenziali beneficiari. Dal 1° luglio 2018 sono infatti venuti meno i requisiti familiari necessari per il riconoscimento del diritto alla prestazione.

Implicazioni importanti per l'Istituto sono conseguite, infine, alla soppressione dell'intera disciplina del lavoro accessorio e dei *voucher* già contenuta nel *Jobs Act* (d.l. 17 marzo 2017, n. 25), cui hanno fatto seguito le misure introdotte dall'art. 54 *bis* del d.l. 24 aprile 2017, n. 50. Con circolare del luglio 2017, l'Istituto ha definito le modalità applicative dei nuovi strumenti di regolazione del lavoro accessorio e, quindi, per l'accesso alle prestazioni del Libretto di famiglia e del Contratto di prestazione occasionale.

Un cenno è opportuno riservare al "pacchetto previdenziale" contenuto nella legge di bilancio per il 2018 che allunga a tutto il 2019 il regime di sperimentazione dell'Ape volontaria; dispone l'estensione della platea dei destinatari dell'Ape sociale intervenendo sul requisito dello "stato di disoccupazione", cui si aggiungono specifici benefici a favore delle lavoratrici madri; prevede la disciplina per l'accesso all'istituto della Rita, misura, questa, che assume natura strutturale, con un ampliamento degli aventi diritto. Sono previsti, poi, incentivi volti a promuovere l'occupazione giovanile attraverso lo strumento dell'esonero contributivo.

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

Nuove disposizioni in materia di disciplina dei contratti di lavoro a tempo indeterminato sono contenute nel recente d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito nella l. 9 agosto 2018, n. 96 attraverso misure che prevedono la riduzione della durata massima dei contratti a termine; interventi per promuovere l'occupazione giovanile stabile con l'introduzione di esoneri contributivi; la modifica delle regole relative alle prestazioni occasionali, con un ampliamento dei soggetti che possono accedere al regime di cui al citato art. 54 *bis* del d.l. n. 50/2017.

1.4 Alla complessità di funzioni e compiti affidati all'Inps corrispondono oneri di funzionamento, ripartiti tra le singole gestioni amministrative dall'Istituto, che nel 2017 si

attestano su 4,27 md (4,331 md nel 2016), con un'incidenza percentuale sul totale della spesa pari circa all'1 per cento.

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

In quest'ultima direzione, l'Inps misura attraverso un apposito Indicatore 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 2017 pari a circa 15,537 md, rispetto ai circa 13,423 md attesi (con una percentuale di scostamento tra obiettivo e consuntivo del +14,6 per cento per le entrate e del +18,4 per cento per le prestazioni)¹⁶.

Il cinquanta per cento circa degli oneri di funzionamento è costituito da spese per il personale per un importo nel 2017 di 2,047 md, con una lieve flessione rispetto al precedente esercizio (2,067 md).

In diminuzione è la spesa per acquisto di beni e servizi di parte corrente e di parte capitale pari nel suo complesso a 1,198 md, a fronte degli 1,243 md del 2016. 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 2017 a 741 ml, a fronte dei 736 ml del 2016.

¹⁶ Inps, Verifica trimestrale al 31 dicembre 2017.

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

Su questo risalente assetto ha inciso, per ragioni di snellezza dell'attività amministrativa e di contenimento dei costi, il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, che ha disposto l'accentramento nel presidente dell'Inps delle funzioni precedentemente svolte dal Consiglio di amministrazione, disegnando, però, un sistema ritenuto dallo stesso Governo e in varie sedi parlamentari non soddisfacente e tale da richiedere una incisiva opera di revisione¹⁷.

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

Questi profili di criticità sono stati oggetto dell'attenzione del Parlamento nel corso del 2017, con l'avvio da parte della XI Commissione lavoro della Camera dei Deputati dell'esame delle proposte di legge di riforma della *governance* degli enti previdenziali pubblici presentate nel corso della XVII legislatura. Proposte, confluite nel 2017 in un testo unificato, che presentano punti di concordanza su aspetti qualificanti quali la reintroduzione del Consiglio di amministrazione, la revisione delle funzioni del Civ, insieme ad un ridimensionamento della sua composizione, la delega al Governo in materia di riordino dei comitati regionali e provinciali.

Le iniziative di riforma sono proseguite nell'attuale legislatura, con la presentazione di due proposte di legge, attualmente riunite e sottoposte alla XI Commissione lavoro della Camera dei Deputati in sede referente¹⁸.

¹⁷ Il tema della riforma della *governance* dell'Inps - come già sottolineato nella relazione relativa al 2015 - è stato oggetto di attenzione da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che, in sede di audizione presso la Commissione parlamentare di controllo sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale (3 novembre 2016), ne ha sottolineato l'esigenza e l'impegno del Governo in tal senso. Nella stessa sede e presso la XI Commissione lavoro della Camera dei Deputati sono stati uditi, tra il 2016 e il 2017, i titolari degli organi previdenziali pubblici, i rappresentanti delle parti sociali e magistrati della Corte dei conti.

¹⁸ Proposte di legge C. 479 Carla Cantone e C. 1158 Murelli, recanti modifiche al decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 479, concernenti l'ordinamento e la struttura organizzativa dell'INPS e dell'INAIL.

2. GLI ORGANI

2.1 Il tema della riforma della *governance* degli enti previdenziali pubblici, in particolare dell'Inps, è stato oggetto negli ultimi anni di specifica attenzione da parte della Corte dei conti nelle relazioni al Parlamento.

Le valutazioni formulate dalla Corte dei conti in materia di revisione del sistema di governo dell'Inps costituiscono la conseguenza di profili di problematicità relativi agli andamenti gestionali in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, di tempestività nell'adozione dei documenti di bilancio e di una loro esaustiva esposizione.

Le relazioni al Parlamento della Corte dei conti intendono, dunque, fornire al legislatore una informazione di dettaglio sui principali aspetti gestionali che in ciascun esercizio sono apparsi aver assunto importanza, in costanza di accadimenti normativi di assoluto rilievo quali il progressivo ampliamento di compiti e funzioni dell'Inps e l'attribuzione al presidente dei compiti prima spettanti al consiglio di amministrazione. Tra questi avvenimenti, sono da ricomprendere l'incorporazione in Inps dell'Inpdap e dell'Enpals, con i conseguenti interventi di natura organizzativa e funzionale posti in essere dal Commissario straordinario *pro tempore*, sino a giungere agli interventi di riassetto operati nel 2016, che hanno portato all'adozione di un nuovo regolamento di organizzazione, con una successiva profonda revisione delle funzioni centrali e territoriali dell'Istituto.

Interventi, questi ultimi, indubbiamente da apprezzare nelle finalità, che non sempre si sono svolti, però, in un passato recente in un contesto di fruttuoso dialogo tra gli organi e in una compiuta dialettica con i soggetti cui sono demandati i compiti di controllo.

Le valutazioni della Corte, d'altro lato, non considerano e non possono considerare scelte che sono proprie del legislatore, vadano esse nella direzione della conferma di un sistema duale - in atto costituito da un organo di indirizzo strategico e da un organo di indirizzo politico amministrativo - cui si affianca altro organo cui è demandata la responsabilità della gestione amministrativa in esecuzione degli indirizzi dati, ovvero implicino opzioni istituzionali di diversa natura.

Non sembra, in ogni caso, superfluo rilevare (di ciò vi è riferimento nei referti della Corte relativi ai trascorsi esercizi) come il sistema di governo duale disegnato dal legislatore per gli enti previdenziali pubblici si collochi in un contesto ordinamentale e risponda a esigenze funzionali sensibilmente diverse da quelle cui ha riferimento il modello di *corporate*

governance dell'art. 2409-*octies* c.c., fondato su due organi, il consiglio di gestione e il consiglio di sorveglianza, mentre la revisione legale dei conti è affidata ad un revisore o a una società iscritti nell'apposito registro. Basti sottolineare, al riguardo, come la vigente legislazione preveda per gli enti previdenziali pubblici non solo la qualificazione come organo del direttore generale, ma affidi anche al Collegio dei sindaci un diffuso potere di controllo di legittimità esteso ai singoli atti di gestione, ivi compresi quelli afferenti al patrimonio.

Ferme dunque restando le opzioni riservate al legislatore, occorre considerare, tanto più in un assetto ordinamentale di grande complessità quale è l'Inps, come nessuna revisione di natura organizzativa potrà dare utili frutti ove non venga osservato un principio basilare nei rapporti tra gli organi che è quello della leale collaborazione, con il reciproco rispetto delle funzioni e competenze di ciascuno di essi e con il porre le condizioni perché, attraverso un costruttivo dialogo istituzionale, le stesse possano al meglio essere esercitate.

Parimenti indispensabile è la conferma del principio secondo il quale la scelta dei componenti di tutti gli organi che compongono la *governance* dell'Istituto deve ricadere su soggetti in possesso dei necessari requisiti di onorabilità e di elevata competenza e specifica professionalità e ciò a prescindere dalle diverse modalità di nomina o di designazione.

Quanto alla durata delle cariche è opportuno considerare la necessità che la stessa sia adeguata ai tempi di programmazione su base triennale dei documenti di indirizzo e di bilancio, rispetto ai quali residuino tempi di verifica degli obiettivi e dei risultati raggiunti.

Ugualmente importante è che un eventuale intervento normativo preveda in via diretta o quale criterio di carattere generale per l'esercizio della disciplina attuativa di natura regolamentare, adeguate norme transitorie che accompagnino il passaggio ad un nuovo assetto, scongiurando il verificarsi, come avvenuto negli anni passati, di forme di commissariamento talvolta anomale (in quanto estranee alle ipotesi tipizzate dalla legge) e legate essenzialmente alla necessità di assicurare la continuità nell'azione di governo dell'Istituto.

La rivisitazione e il riordino della *governance* dell'Inps, che può ben essere riguardata come un necessario intervento di riforma del quadro normativo vigente, parrebbe richiedere, ove l'agenda delle riforme rimanesse aperta, una più generale riflessione sulla opportunità di intraprendere, se del caso attraverso una specifica delega al Governo, una razionalizzazione di disposizioni di legge che regolano la conformazione dell'Istituto con un intervento di carattere più generale che vada oltre la nuova disciplina di compiti e funzioni degli organi di

governo, di cui alla legge fondante 9 marzo 1989, n. 88, al d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479, istitutivo del Civ, sino al d.l. n. 78/2010, che ha accentrato nella figura del presidente i compiti prima assegnati al consiglio di amministrazione.

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

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

Al rispetto dell'autonomia e delle finalità dell'Istituto, si collega la riconosciuta esecutività di tutti gli atti adottati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo (ivi compresi i regolamenti e le delibere contenenti criteri direttivi generali). Ambiti di autonomia, cui dovrebbe corrispondere una rigorosa e tempestiva attività di controllo delle autorità vigilanti, finalizzata allo scrutinio di legittimità e regolarità, anche tecnica, dei provvedimenti adottati. In ogni caso e nelle linee generali, si ritiene ormai del tutto inadeguato - ai fini dello stesso effettivo riconoscimento dell'autonomia dell'Inps - un modello di vigilanza incentrato esclusivamente sul controllo di singoli atti, pur se "assistiti" da immediata esecutività. Quando, invece, andrebbero definiti e raffinati ulteriori strumenti in grado anche di verificare la conformità dell'azione dell'Istituto ai programmi e indirizzi governativi in materia di previdenza, tenendo anche conto degli indirizzi strategici dettati dal Civ, l'efficacia dei sistemi di controllo interno, la trasparenza dell'azione amministrativa e, più in generale, il livello e la qualità dei risultati ottenuti.

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

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

2.2 L'attuale presidente dell'Inps è stato nominato con d.p.r. 16 febbraio 2015. Il direttore generale in carica è stato nominato con d.m. 13 gennaio 2017. 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 6 agosto 2015.

La spesa impegnata per gli organi dell'Ente si attesta nel 2017 su 3,258 ml, in lieve flessione sul precedente esercizio.

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

È comunque da considerare come il trattamento economico effettivamente attribuito al direttore generale rispetti, anche per il 2017, il limite previsto dall'art. 13 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito in l. 23 giugno 2014, n. 89, con il versamento al bilancio dello Stato della differenza tra impegnato e corrisposto.

Soltanto nell'esercizio in esame 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.

Tabella 1 - Spesa degli organi.

TOTALI	Impegni spesa compensi fissi	Impegni spesa rimborsi	Anno 2016	Impegni spesa compensi fissi	Impegni spesa rimborsi	Anno 2017	Differenza 2017 su 2016	variazione percentuale
Presidente	125.000	43.975	168.975	125.000	50.000	175.000	6.025	4
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	381.558	92.503	474.061	372.984	54.940	427.924	-46.137	-10
Collegio sindacale	2.403.000	8.479	2.411.479	2.403.000	5.542	2.408.542	-2.937	0
Direttore generale	272.609	557	273.166	235.206	1.068	236.274	-36.892	-14
Organismo Indipendente Valutazione	0	0	0	10.000	0	10.000	10.000	
TOTALE GENERALE	3.182.167	145.514	3.327.681	3.146.190	111.550	3.257.740	-69.941	-2

Fonte: Inps

La tabella 2 espone la spesa impegnata nel biennio 2016-2017 per comitati e commissioni che, nell'anno in riferimento, conferma valori in diminuzione; andamento da ricondurre in via principale, alla contrazione degli impegni (oneri per gettoni e rimborsi) relativi ai Comitati e commissioni a livello periferico (-60,6 ml).

Tabella 2 - Spesa per Comitati e Commissioni.

COMITATI E COMMISSIONI	Impegni spesa gettoni	Impegni spesa rimborsi	Anno 2016	Impegni spesa gettoni	Impegni spesa rimborsi	Anno 2017	differenza 2017 su 2016	%
								variazione
FPLD	6.870	3.890	10.760	6.387	3.000	9.387	-1.373	-13
Prestazioni Temporanee	4.268	1.500	5.768	4.118	1.500	5.618	-150	-3
GIAS	600	0	600	600	0	600	-	0
CD-CM	2.754	6.929	9.683	3.190	6.561	9.751	68	1
Artigiani	3.000	5.000	8.000	1.980	5.000	6.980	-1.020	-13
Commercianti	9.000	10.000	19.000	9.000	5.000	14.000	-5.000	-26
Parasubordinati	1.709	3.000	4.709	2.334	2.000	4.334	-375	-8
FF.SS.	1.500	3.000	4.500	1.500	1.500	3.000	-1.500	-33
Volo	5.000	2.000	7.000	2.139	1.000	3.139	-3.861	-55
Clero	1.500	1.657	3.157	1.134	1.500	2.634	-523	-17
Familiari	1.500	2.264	3.764	1.133	2.159	3.292	-472	-13
Commissione CAU	4.000	2.000	6.000	3.392	2.000	5.392	-608	-10
Totale	41.701	41.240	82.941	36.907	31.220	68.127	-14.814	-18
Commissioni ex INPDAP								
Vigilanza dipendenti Civili militari Stato	3.346	2.000	5.346	4.248	2.000	6.248	902	17
Vigilanza Enti locali	3.936	6.053	9.989	4.125	8.799	12.924	2.935	29
Vigilanza Enti di diritto pubblico	1.000	500	1.500	1.000	1.000	2.000	500	33
Vigilanza pensioni sanitari	954	1.000	1.954	1.854	3.369	5.223	3.269	167
Vigilanza pensioni ufficiali giudiziari	1.330	500	1.830	1.000	500	1.500	-330	-18
Vigilanza insegnanti di asilo	1.000	500	1.500	930	500	1.430	-70	-5
Comitato tecnico pensioni privilegiate	1.040	639	1.679	1.005	1.000	2.005	326	19
Totale	12.606	11.192	23.798	14.162	17.168	31.330	7.532	32
Comitati Fondi di Solidarietà								
Credito	0	0		0	0	0	-	0
Credito Cooperativo	0	0		0	0	0	-	0
Assicurativi	0	0		0	0	0	-	0
Monopoli	0	0		0	0	0	-	0
Tributi	0	0		0	0	0	-	0
Poste	0	0		0	0	0	-	0
Trasporto Aereo	4.369	2.000	6.369	0	0	0	-6.369	-100
Totale Comitati Fondi di solidarietà	4.369	2.000	6.369	0	0	0	-6.369	-100
Comitati e Commiss. a livello Periferico	112.592	80.386	192.978	70.841	61.557	132.398	-60.580	-31
TOTALE GENERALE	171.268	134.818	306.086	121.910	109.945	231.855	-74.231	-24

Fonte: Inps

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

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

TOTALI	Impegni spesa compensi fissi - gettoni di presenza	Impegni spesa rimborsi	Anno 2016	Impegni spesa compensi fissi - gettoni di presenza	Impegni spesa rimborsi	Anno 2017	Differenza 2017 su 2016	variazione percentuale
Organi	3.182.167	145.514	3.327.681	3.146.190	111.550	3.257.740	-69.941	-9
Comitati e Commissioni centrali	41.701	41.240	82.941	36.907	31.220	68.127	-14.814	-18
Commissioni ex INPDAP	12.606	11.192	23.798	14.162	17.168	31.330	7.532	32
Comitati e Fondi di solidarietà	4.369	2.000	6.369	0	0	0	-6.369	-100
Comitati e Commissioni a livello periferico			192.978			132.398	-60.580	-31
TOTALE GENERALE	3.240.843	199.946	3.440.789	3.197.259	159.938	3.253.733	-187.056	-5

Fonte: Inps

2.3 Nelle relazioni 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 sul regolamento di organizzazione; n. 110 sull'ordinamento delle funzioni centrali e territoriali; n. 111 del 28 luglio 2016 su criteri e modalità di conferimento degli incarichi dirigenziali; n. 59 del 14 febbraio 2017 di rideterminazione della pianta organica.

Percorso di riforma che, pur rimasto fermo nel suo impianto generale, è giunto a conclusione a seguito di interlocuzioni con i Ministeri vigilanti e con il Dipartimento della funzione pubblica con conseguenti modifiche dei provvedimenti, di cui è stato dato conto al Parlamento, anche con riguardo a quelle disposizioni rispetto alle quali residuavano diverse prospettazioni da parte degli organi di vigilanza e profili di criticità evidenziati dalla stessa Corte dei conti¹⁹.

È d'uopo ricordare come il processo di revisione dell'assetto organizzativo e funzionale dell'Istituto sia stato, anche, contraddistinto da intensa dialettica tra il direttore generale (titolare, ai sensi dell'art. 8, c. 2, del d.p.r. n. 639/1970, del potere di proposta in materia di ristrutturazione operativa dell'Ente, consistenza degli organici e promozione dei dirigenti) e

¹⁹ Il riferimento è, in particolare, alle disposizioni del regolamento di organizzazione relative alla procedimentalizzazione dei rapporti tra presidente e direttore generale e, quanto a criteri e modalità per la nomina dei dirigenti, ai profili afferenti a funzioni e compiti della commissione di esperti esterni per la valutazione delle candidature ai posti di livello dirigenziale generale.

il presidente, che ha portato il capo della tecnostruttura a rendere le proprie dimissioni nel novembre del 2016 e alla nomina, nel gennaio del 2017, del nuovo direttore generale, scelto tra i dirigenti di prima fascia dell'Ente.

Se è apparso cessato il precedente clima conflittuale - connesso anche al percorso di revisione organizzativa dell'Istituto - ha costituito, per contro, nell'anno in riferimento, motivo di preoccupazione il permanere di una situazione di tensione istituzionale tra l'organo di indirizzo e vigilanza e l'organo di indirizzo politico-amministrativo²⁰.

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

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

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

Il secondo aspetto pone in rilievo la coesistenza nell'assetto ordinamentale dell'Inps di due organi cui sono attribuiti compiti di indirizzo, l'uno - attribuito al Civ - di natura strategica, l'altro - spettante al presidente - a carattere amministrativo, che si è tradotta in una difficoltà di dialogo, nelle ipotesi in cui - per consolidata prassi e in forza di specifiche direttive del Ministero del lavoro, ovvero in adempimento a disposizioni regolamentari interne - dovesse essere raggiunta un'intesa tra i due soggetti. Difficoltà che è sfociata in percorsi procedurali autonomi - a volte preceduti da continui e poco fruttuosi scambi di corrispondenza - piuttosto che in un reiterato dialogo volto a raggiungere, sulla base dei principi della leale collaborazione, la necessaria intesa.

²⁰ I componenti del Civ in carica nel periodo cui si riferisce il presente referto, esaurito il periodo di *prorogatio ex lege*, sono scaduti nel mese di novembre del 2017. L'organo, nella rinnovata composizione, è stato costituito con d.p.c.m. in data 14 novembre 2017, previa designazione dei suoi componenti ad iniziativa delle parti sociali.

A questo riguardo, basti qui il riferimento ad alcuni principali accadimenti, di cui con maggior dettaglio si è detto nel precedente referto al Parlamento, che hanno contraddistinto i rapporti tra gli organi in parola.

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

Profili di criticità sono venuti in rilievo anche con riferimento al procedimento di rinnovo dei componenti dell'Oiv. Nel giugno del 2017, su iniziativa del presidente dell'Istituto (come del resto previsto dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74, di completamento del processo di riforma delle disposizioni in materia di misurazione e valutazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni, attraverso modifiche al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150), è stata avviata la procedura di selezione pubblica finalizzata alla nomina dei nuovi membri dell'organismo in parola. La ricerca di un'intesa con il Civ sui requisiti da porre a base di detta procedura (ad integrazione di quelli previsti dalla normativa vigente), ancor prima che sui nominativi dei candidati, non ha sortito alcun risultato, essendo insorte divergenze sui contenuti dello stesso avviso di selezione.

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

Un ulteriore, più grave, aspetto si collega alla mancata approvazione da parte del Civ del bilancio di previsione per il 2017 dell'Inps (deliberazione n. 2 del 21 febbraio 2017), in ragione della asserita "oggettiva e insuperabile impossibilità di valutare la congruità delle risorse previste in bilancio rispetto agli obiettivi strategici". Determinazione assunta pur in costanza

del parere favorevole espresso dal Collegio dei sindaci, con la formulazione, nel contempo, di specifiche considerazioni e raccomandazioni.

Ai sensi dell'art. 3, c. 4, del d.lgs. n. 479/1994 compete, infatti, al Civ la definitiva approvazione dei documenti di bilancio assunti con propria determinazione dal presidente dell'Istituto, mentre nell'ipotesi di non concordanza tra gli organi provvede a tale adempimento il Ministro del lavoro.

Si pongono alla base della decisione del Civ una serie complessa di fattori che, nella valutazione dell'organo di indirizzo strategico, sono assurti a criticità di particolare rilievo, quali il peggioramento della situazione economico-patrimoniale dell'Ente; la gestione dei crediti contributivi e del patrimonio; profili connessi alla riorganizzazione dell'Ente e alla gestione del personale; il settore dell'informatica.

Con nota del 20 aprile 2017 il Ministro del lavoro ha approvato il bilancio di previsione per il 2017 dell'Inps richiamando "le nuove disposizioni normative in materia di trasferimento delle risorse erariali e di dismissione degli immobili dell'Inps...*omissis*... che incidono sulle rappresentazioni di talune poste di bilancio dell'Istituto"²¹, senza mancare di sottolineare la necessità che l'Istituto provveda con urgenza "al superamento delle criticità più volte segnalate dal Collegio dei sindaci e dal Civ, unitamente alle dovute attualizzazioni alle disposizioni normative nel frattempo intervenute". In particolare, è ritenuto indispensabile che l'Istituto si adoperi per l'adozione di documenti fondamentali per la gestione quali il piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare e il piano dell'informatica e assicuri la corrispondenza, nelle relazioni che accompagnano i documenti contabili, della programmazione e degli obiettivi della gestione con gli indirizzi strategici del Civ.

Per una pur sommaria analisi delle altre principali deliberazioni adottate dal Civ nel corso del 2017, si rimanda al precedente referto che contiene, al riguardo, aggiornamenti riferiti a tutto quel periodo temporale.

Si pongono, invece, qui in evidenza gli atti di maggior rilievo assunti, sino a data corrente, dall'organismo di controllo e vigilanza, nominato del Presidente del Consiglio dei Ministri

²¹ Il riferimento è all'art. 38 del d.l. n. 50/2017, convertito dalla l. n. 96/2017, del cui contenuto si dice in altre parti della relazione.

con proprio decreto del 14 novembre 2017 e insediatosi, nella nuova composizione, nel dicembre dello stesso anno.

Viene in rilievo, al riguardo, il documento (determinazione n. 11 del giugno 2018) di approvazione della Relazione programmatica 2019-2021 che, ai sensi del Regolamento di amministrazione e contabilità, definisce le scelte strategiche, le linee di indirizzo generale dell'Inps e ne determina gli obiettivi strategici pluriennali. Si tratta, dunque, del più importante strumento di pianificazione e programmazione con il quale il Civ indica gli indirizzi delle attività istituzionali affidati agli organi di gestione e verifica la coerenza e la compatibilità tra le richieste e le aspettative dei cittadini e le azioni programmate dall'Inps.

Documento, dunque, prodromico all'adozione da parte del presidente dell'istituto delle Linee guida gestionali per il 2019 e da parte del direttore generale dei conseguenti indirizzi operativi di natura tecnico-amministrativa.

La Relazione programmatica in questione tocca i settori nevralgici dell'attività dell'Inps sia per quanto riguarda le attività di prodotto (entrate contributive, prestazioni pensionistiche, di sostegno al reddito e di tutela sociale), sia per quanto attiene ai profili organizzativi, alle attività di natura strumentale e allo stesso assetto del bilancio generale dell'Inps. Su tutte queste linee di attività il Civ individua i principali elementi di criticità e prevede obiettivi su base sia annuale che triennale intesi a porvi rimedio. Vengono in rilievo, in particolare, *i*) il potenziamento del sistema di riscossione dei crediti e del sistema dei controlli anche attraverso la valorizzazione e integrazione dei sistemi informatici dell'Istituto; *ii*) la necessaria attenzione ai tempi di giacenza delle domande di pensione, insieme alla realizzazione delle attività volte al completamento del conto assicurativo dei dipendenti pubblici, da uniformare al conto assicurativo della gestione privata; *iii*) l'esigenza di assicurare un adeguato livello di servizio sul territorio attraverso la capillare presenza di agenzie, superando problematiche di criticità di un modello più volte ripensato dalla stessa amministrazione; *iv*) l'individuazione di adeguate risorse economiche da destinare al settore dell'informatica.

È da aggiungere come l'organo di indirizzo strategico, in sostanziale coerenza con quanto osservato dalla Corte dei conti nei suoi referti al Parlamento, abbia sottolineato due aspetti di rilievo particolare. Il primo è costituito dall'esigenza di interventi, anche di natura normativa, volti ad incidere sulla rilevante massa di crediti vantati dall'Istituto, in larga quota di dubbia esigibilità. Il secondo aspetto attiene alla definizione di un nuovo regolamento di

amministrazione e contabilità “coerente con il percorso di pianificazione e programmazione e con le norme in tema di trasparenza, anticorruzione a cui si ispirano le procedure per l’acquisizione di beni e servizi”.

Con proprie deliberazioni il Civ ha, tra l’altro, approvato il bilancio di previsione dell’Inps per il 2018 e il conto consuntivo generale per il 2017, il Piano triennale di prevenzione della corruzione 2018-2020 e ha esaminato documenti di carattere organizzativo di particolare rilievo (il riferimento è, tra l’altro, al regolamento in materia di rotazione del personale dell’Inps ai sensi della l. 6 novembre 2012 n. 190). Da ultimo, nel settembre del 2018, l’organo di indirizzo ha approvato il bilancio assestato di previsione per l’esercizio 2018, e, nel novembre 2018, la seconda nota di variazione del bilancio stesso.

Delle valutazioni e osservazioni formulate dal Civ a margine dei documenti testé citati si riferisce nei pertinenti capitoli di questa relazione, cui si fa, pertanto rinvio.

Resta soltanto da osservare come i primi mesi di attività del Civ appaiano contraddistinti dalla continua e proficua ricerca di instaurare - nel rispetto pieno delle reciproche competenze - un clima di fattiva collaborazione con gli altri organi dell’Istituto, così da potersi, almeno allo stato, ritenere superati quei profili di criticità individuati dalla Corte dei conti anche nei precedenti referti.

2.4 Un ruolo centrale nell’attività del presidente dell’Inps assumono i provvedimenti adottati nel 2017 a completamento del percorso di riforma dell’assetto organizzativo dell’Istituto e dello stesso ordinamento delle funzioni centrali e territoriali. Ampi cenni a questi interventi, corredati dalle valutazioni della Corte dei conti, sono contenuti nelle relazioni al Parlamento relative agli esercizi 2015 e 2016.

Nel capitolo tre di questa relazione sono, comunque, ripercorsi i tratti essenziali che configurano l’assetto strutturale dell’Inps all’indomani di una riforma, per molti versi necessaria, insieme a prime considerazioni dei suoi effetti sull’organizzazione degli uffici e sugli elementi di novità sopravvenuti nel 2018, il principale dei quali è rappresentato, dal lato dell’organizzazione interna, dalla istituzione del progetto “Estratto conto dei dipendenti pubblici” (Eco).

Quanto all’assetto della dirigenza di prima fascia e all’incardinamento dei dirigenti di livello generale nei singoli uffici centrali e territoriali non sono da segnalare, con riguardo al 2017, modifiche di rilievo, mentre, quanto al procedimento di assegnazione degli incarichi, non

può che farsi rinvio ai profili di criticità ed alle conseguenti osservazioni formulate dalla Corte dei conti nella relazione al Parlamento relativa al trascorso esercizio²².

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

Già nel referto relativo all'esercizio 2015 la Corte dei conti osservava come, sulla base della stessa *ratio* sottesa al percorso di riforma intesa alla razionalizzazione delle attività ed al contenimento dei costi, il numero degli incarichi di studio e ricerca apparisse eccessivo e, comunque, non proporzionato rispetto al numero dei posti di vertice delle strutture centrali e territoriali. Era stata, pertanto, segnalata l'esigenza che l'amministrazione valutasse l'opportunità di adottare un provvedimento di rideterminazione della dotazione organica, al fine di allineare la stessa ad un numero di posti di funzione coerente con il percorso di riforma intrapreso e, più in generale, rispondente alle effettive esigenze istituzionali. Ciò anche in coerenza con l'impegno assunto (determinazione presidenziale n. 154/2016) circa il riassorbimento della differenza tra posti di funzione e incarichi di studio e ricerca, nell'arco di un biennio, in esito alla verifica di funzionamento del nuovo assetto organizzativo e degli intervenuti pensionamenti dei dirigenti di livello generale²³.

²² Sul percorso procedimentale seguito per la valutazione comparativa dei nuovi dirigenti - in attuazione dei criteri stabiliti nel 2016 con atto del presidente - si confermano le perplessità espresse nei precedenti referti, in particolare per quanto attiene alla costituzione di una commissione composta da esperti esterni finalizzata alla valutazione dei candidati, pur con efficacia non vincolante nei confronti del direttore generale, titolare, ai sensi di legge, del potere di proposta al presidente per le definitive decisioni. Perplessità che non restano, invero, fugate dalle modalità attraverso le quali la commissione ha operato, così da fornire un prodotto tale da apparire - almeno nelle linee generali - funzionale a scelte proprie del direttore generale che sarebbero dovute ricadere sulla sua esclusiva responsabilità di proposta al presidente. In questo senso, il criterio individuato dalla commissione (in aggiunta a quello della "applicazione rigida della rotazione degli incarichi") per il quale i soggetti interessati devono poter ricoprire l'incarico di direzione di struttura per tutto il periodo previsto, pur in sé non irragionevole nelle linee generali, non sembra poter essere demandato ad un organismo istituito in via amministrativa con il compito di valutare comparativamente capacità e attitudine dei dirigenti allo svolgimento delle singole funzioni. Criterio, quest'ultimo, non privo di riflessi nella individuazione della rosa di dirigenti cui poter attribuire, in via residuale, gli incarichi di studio e ricerca. Può aggiungersi che un medesimo *iter* procedimentale è stato assunto, relativamente al conferimento degli incarichi di coordinamento dell'Area dei professionisti e dell'area medica, con determinazione presidenziale dell'aprile 2018.

²³ 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.

A tal proposito, si rappresenta che, nel Piano dei fabbisogni di personale adottato dal presidente dell'Inps con determinazione n. 153 del 30 novembre 2018, la dotazione dei dirigenti di prima fascia è stata diminuita da 48 a 40 unità.

Avuto sempre riguardo alla dotazione organica complessiva dell'Istituto, resta centrale, per una migliore e più efficiente azione, una politica delle assunzioni intesa a ridurre il divario tra dotazione e fabbisogno. In quest'ambito, particolarmente critica permane, alla fine del 2017, la carenza del personale dell'area C (-1.227 unità), ritenuto, nella visione dell'Istituto, di rilievo strategico per il perseguimento della propria missione, secondo un modello di servizio centrato sugli utenti. È, comunque, da sottolineare come, sempre nel corso del 2017, l'Inps, nei limiti consentiti dalle procedure del *turn over*, abbia disposto (oltre alla stabilizzazione di personale delle aree C e B in posizione di comando) l'assunzione di 624 unità di personale dell'area C, di cui 259 avvalendosi dello scorrimento di graduatorie di concorsi già espletati e 365 attraverso un concorso pubblico, svoltosi nel corso del 2018. Nell'aprile dello stesso anno l'Istituto ha indetto altro concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione di 969 unità di personale da inquadrare nell'area C con la qualifica "consulente protezione sociale". Nell'ambito delle attività affidate alla responsabilità del presidente, un rilievo particolare hanno assunto le determinazioni dei mesi di giugno e ottobre del 2017 con le quali sono stati adottati i Piani di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare non strumentale e del patrimonio mobiliare per i trienni 2017-2019 e 2018-2020, approvati dal Civ, rispettivamente, nelle sedute del luglio e ottobre del 2017.

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

Può aggiungersi come, anche in adesione a specifica raccomandazione del Collegio dei sindaci, l'Ente abbia successivamente adottato il regolamento per gli investimenti e disinvestimenti immobiliari. Il provvedimento, pur qualificandosi come atto di carattere generale, detta una disciplina sostanzialmente conforme sia alle disposizioni normative vigenti e, in particolare, alla norma speciale sulla dismissione del patrimonio immobiliare

Inps di cui all'art. 38, c. 2, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, sia alle procedure quali esplicitate nel piano triennale 2017-2019.

È seguita l'adozione, nell'ottobre 2017, del Piano di investimento e disinvestimento per il triennio 2018-2020, anch'esso, come già detto, approvato dal Civ nello stesso ottobre.

A questo riguardo è da sottolineare come entrambi i Piani innanzi ricordati siano stati positivamente assentiti dal Ministero dell'economia in sede di verifica del rispetto dei saldi di finanza pubblica (art. 8, c. 15, d.l. n. 78/2010).

Soltanto un cenno, in questa sede, al concreto svolgersi del percorso di dismissione intrapreso dall'Istituto e che si muove lungo due direttrici. Da una parte, di vendita diretta sul mercato e, dall'altra, di apporto degli immobili al fondo chiuso i3-Inps gestito da Invimit sgr spa. Ad oggi sono stati ceduti al fondo in parola, attraverso tre distinti apporti, complessivi 74 immobili, per un valore di 248 ml, cui corrispondono 484 quote, con una partecipazione dell'Istituto al fondo medesimo del 98,6 per cento.

Può aggiungersi, a completezza del quadro afferente alla politica di disinvestimento del patrimonio immobiliare dell'Istituto, come nel maggio del 2018 il presidente abbia adottato un aggiornamento al Piano dell'ultimo triennio, la cui modifica di maggior rilievo ha riguardato l'apporto di immobili non strumentali con finalità sociali (case vacanze, case di riposo) al Fondo immobiliare chiuso i3-silver, istituito da Invimit sgr spa.

Un riferimento, da ultimo, è da riservare ad alcuni dei provvedimenti di maggior rilievo adottati dal presidente dell'Istituto descritti, con maggiori elementi di dettaglio, nel corpo della relazione.

Si tratta, in particolare degli atti che compongono il processo di programmazione e *budget* 2018-2020 e, tra questi, il Piano triennale della prevenzione della corruzione, il Piano della *performance* e il connesso Sistema di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, il regolamento in materia di rotazione del personale. È all'interno di questo processo che si collocano le quattro determinazioni (l'ultima delle quali al 31 dicembre 2017) di verifica trimestrale degli obiettivi raggiunti dalle strutture di produzione, con specifici *focus* di approfondimento dedicati ai diversi settori di intervento e orientati a dare conto della complessità delle attività in cui le varie strutture dell'Istituto sono impegnate oltre che dei risultati raggiunti²⁴.

²⁴ I temi afferiscono a: Pensioni e previdenza; Posizione assicurativa; Invalidità civile; Prestazioni a sostegno del reddito; Credito e *welfare*; Soggetto contribuente; Servizi agli utenti; Area legale; Area medico legale.

Un cenno è da riservare anche ai Piani della vigilanza ispettiva e della vigilanza documentale, entrambi adottati nella seconda metà del 2018, che costituiscono strumenti di specifica rilevanza, in termini di maggiori entrate, per il contrasto dei fenomeni di evasione contributiva e, di minore spesa, per il recupero delle prestazioni indebitamente corrisposte. Il Rapporto annuale del luglio 2018, infine, espone informazioni e dati, insieme a valutazioni di politica previdenziale che restano, queste ultime, al di fuori dell'ambito di riferimento della presente relazione.

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

Da ultimo, con la propria determinazione n. 119 del 19 settembre 2018, il presidente ha adottato le linee guida gestionali per l'anno 2019, avuto riguardo agli atti di indirizzo adottati dal Civ con la Relazione programmatica per gli anni 2019-2021 e tenuto conto del Piano della *performance* per gli anni 2018-2020. Linee guida, cui corrispondono specifici obiettivi, sinteticamente descritti, in materia di personale, di informatica, sulla qualità delle prestazioni, sul patrimonio, nonché in materia di comunicazione, di rapporto con l'utenza, sull'attività negoziale e contrattuale, sulla prevenzione e deflazione del contenzioso. Per quanto attiene, in particolare, alle attività di prodotto, le linee guida si muovono secondo criteri e con obiettivi tesi, tra l'altro, alla "vigilanza cooperativa con il contribuente" nel settore delle entrate e recupero crediti; alla "unificazione delle pensioni" (intesa quale omogeneità delle prestazioni e miglioramento della qualità dei servizi offerti); alla "tempestività e trasparenza nel settore degli ammortizzatori sociali"; alla "uniformità e tempestività negli accertamenti sanitari" riguardo alla non autosufficienza e invalidità civile. Intensa è stata, come di consueto, l'attività svolta dal Collegio dei sindaci che ha presidiato, di fatto, il complesso delle attività dell'Istituto (formulando numerose osservazioni e rilievi che, in alcuni casi, hanno attivato l'azione del Ministero vigilante) sia a livello centrale, sia in ambito regionale attraverso verifiche ispettive presso le singole sedi regionali e avvalendosi, quanto agli atti da esse adottati di controlli a campione con riguardo, principalmente, alla materia contrattuale.

3. L'ASSETTO STRUTTURALE

3.1 L'assetto strutturale assunto dall'Istituto, a livello centrale e territoriale, per effetto della riforma recata dal nuovo ordinamento delle funzioni adottato con la determinazione presidenziale n. 110 del luglio 2016 - in coerenza con le disposizioni recate dal coevo regolamento di organizzazione n. 89 in data 30 giugno 2016 - non si discosta, nei suoi tratti essenziali, da quello già illustrato dalla Corte dei conti nelle relazioni al Parlamento del precedente biennio.

In un assetto organizzativo e funzionale inteso a tenere conto della complessità delle nuove funzioni attribuite dal legislatore all'Inps nel settore del *welfare* e della necessità di riconoscere all'utente un ruolo centrale destinatario dei servizi erogati, il nuovo impianto si articola, a livello centrale, in quattordici direzioni centrali e, a livello territoriale, in ventidue uffici, tutti affidati alla responsabilità di dirigenti di prima fascia.

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

Le strutture "di supporto" sono costituite dalle direzioni centrali Segreteria unica tecnica normativa; Studi e ricerche; Relazioni esterne; Audit Trasparenza e Anticorruzione. Sono "di prodotto" le direzioni centrali Entrate e recupero crediti; Pensioni; Ammortizzatori sociali; Sostegno alla non autosufficienza invalidità civile e altre prestazioni. Rivestono, invece natura "strumentale", in quanto al servizio dell'insieme dei compiti dell'Istituto, le direzioni centrali Organizzazione e sistemi informativi; Risorse umane; Amministrazione finanziaria servizi fiscali; Pianificazione e controllo di gestione; Patrimonio e archivi; Acquisti e appalti. Nell'ambito delle direzioni centrali di supporto un cenno è da riservare alla Segreteria unica tecnica normativa che assume in sé funzioni e compiti affidati, nel precedente ordinamento, all'ufficio legislativo e agli uffici di segreteria degli organi collegiali, del presidente dell'Istituto e del direttore generale.

Nelle intenzioni della riforma, l'istituzione di questa direzione centrale - articolata in sette aree manageriali - nasce dall'esigenza di una razionalizzazione dei flussi informativi delle attività di segreteria tecnico-amministrativa del presidente, del direttore generale e dei comitati amministratori le singole Gestioni, al fine di ottimizzare le rispettive funzioni ed

eliminare le duplicazioni precedentemente riscontrate in sede di attività istruttoria dei documenti.

Attività, queste che, a giudizio della Corte dei conti, avrebbero potuto più opportunamente rimanere distinte, per scongiurare il rischio di indebolire la necessaria separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo del presidente e quelle di gestione affidate al direttore generale.

Questo profilo di - almeno potenziale - problematicità, sottolineato già nel precedente referto, resterebbe superato, nel giudizio dell'Istituto, da un assetto che vede assegnate a due distinte aree manageriali, rispettivamente, i procedimenti e provvedimenti afferenti all'organo direttore generale e gli atti afferenti alla sfera di competenza del presidente dell'Istituto.

Si tratta, comunque, di una soluzione organizzativa interna che non sembra idonea a fugare del tutto le perplessità espresse anche nel precedente referto, tenuto conto che un siffatto modello può determinare incertezze e confusione di ruoli nelle attività di riporto degli uffici amministrativi al direttore generale e, da questi, al presidente, con un (almeno potenziale) accentramento sull'organo di indirizzo politico-amministrativo di compiti e funzioni che devono ad esso restare distinte. Assetto che appare tanto più non convincente in relazione ad una configurazione dei rapporti tra presidente e direttore generale che - come già si è avuto modo di osservare - proceduralizza in modo non sufficientemente chiaro il potere di proposta che la legislazione vigente intesta al responsabile della tecnostruttura.

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

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

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

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

In particolare, la direzione centrale Entrate e recupero crediti, che a seguito del processo di riordino ha assorbito le competenze di due distinte strutture, ha registrato un incremento delle aree manageriali (da 8 a 13), in conseguenza dell'ampliamento delle funzioni assegnate e del numero di personale impegnato, sui fronti soprattutto dell'inquadramento aziendale e della gestione dei crediti.

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

In discontinuità con la linea perseguita dalla riforma ordinamentale del 2016 di accentramento di funzioni e competenze in capo alle direzioni centrali e di superamento di un assetto che vedeva, accanto alle direzioni medesime, strutture di progetto di natura temporanea con funzioni sovente duplicate in capo ad uffici diversi, si colloca l'istituzione (nei primi mesi del 2018), con determinazione del direttore generale, del Progetto estratto conto dipendenti pubblici (Eco).

Il progetto - affidato alla responsabilità di un dirigente di seconda fascia posto gerarchicamente alle dipendenze dello stesso direttore generale e articolato in due aree dirigenziali - risponde all'obiettivo di aggiornare i conti individuali dei dipendenti pubblici e di favorire la conoscenza della propria posizione assicurativa da parte dei lavoratori del pubblico impiego già nel corso dello svolgimento del rapporto di lavoro. Alla struttura in parola sono conferite, dunque, competenze trasversali, sussumendo funzioni già riferibili a

livello centrale alla direzione Entrate e recupero crediti e alla direzione Pensioni, ma soprattutto accentrando la lavorazione di taluni segmenti di prodotto proprie delle sedi territoriali. La durata del progetto è orientativamente stabilita in tre anni con un fabbisogno di circa trecento unità di personale da reperire all'interno dell'Istituto, ovvero con modalità che, sebbene non ancora ben definite, paiono orientate verso l'utilizzo degli idonei ai concorsi recentemente banditi dall'Inps, in conformità a quanto previsto dalla normativa vigente.

In buona sostanza, nelle intenzioni dell'amministrazione, si tratterebbe per il settore pubblico di superare definitivamente un modello orientato a operare il completo aggiornamento del conto assicurativo del dipendente solo in prossimità della decorrenza del trattamento di quiescenza.

Si tratta, in definitiva di una scelta organizzativa sulla cui efficacia è prematuro esprimere un giudizio, ma che, comunque, sembra debba rivestire, nell'assetto organizzativo generale dell'Inps, carattere di eccezionalità al fine di non porsi in contraddizione con una riforma ordinamentale, di poco antecedente, i cui elementi di positività la Corte dei conti ha ravvisato proprio in un percorso di maggiore efficienza e razionalizzazione dei compiti delle direzioni centrali, di cui un importante fattore è sembrato proprio essere rappresentato dalla contrazione del numero dei relativi uffici.

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

La riorganizzazione dell'Istituto ha previsto, altresì, il rafforzamento delle competenze della direzione centrale Studi e ricerche, cui è demandato l'ulteriore compito di sviluppare e gestire i modelli di micro-simulazione e di valutazione delle politiche sociali.

Nel dicembre 2017, a seguito di una procedura di interpello mirata alla ricerca di professionalità specifiche per presidiare le competenze di tre aree manageriali della direzione centrale Studi e ricerche, non rinvenibili nei ruoli dell'Istituto, si è ravvisata la necessità di ricorrere alle modalità di cui all'articolo 19, c. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165. La

Commissione incaricata di valutare le professionalità dei candidati che hanno presentato manifestazione di interesse per i sopracitati posti di funzione oggetto di interpello, ha conferito la titolarità dei relativi incarichi dirigenziali a due professori universitari associati e a un ricercatore con esperienza specifica nelle materie di competenza della direzione centrale. La direzione in parola coordina, inoltre, il programma di ricerca *Visitinps scholars* e garantisce il supporto logistico-operativo per l'attuazione di tutti i programmi di ricerca attivati dall'Istituto e realizzati anche in collaborazione con istituzioni e soggetti esterni.

È da ricordare come il progetto *Visitinps* - attraverso il quale gli aggiudicatari dei bandi di selezione trascorrono un periodo di studi presso la direzione centrale Studi e ricerche - è stato avviato nel 2015, con l'intento di realizzare un più efficiente ed efficace utilizzo degli archivi amministrativi dell'Istituto, di incoraggiare la collaborazione tra ricercatori e di fornire analisi e valutazioni nelle aree di ricerca strategiche. Le iniziative sono realizzate con i proventi derivanti dalle sponsorizzazioni e dalle erogazioni liberali, che affluiscono su un apposito capitolo di bilancio; restano, invece, a carico dell'amministrazione i costi per rimborsi spese al responsabile scientifico del progetto e quelli relativi a oneri indiretti²⁵.

Completano la nuova articolazione funzionale dell'Inps sei incarichi di studio e ricerca attribuiti ad altrettanti dirigenti di prima fascia. Si tratta di incarichi che sembrano, peraltro, trovare la propria ragione più nella necessità di individuare una idonea collocazione ai dirigenti che, in esito alla procedura concorsuale, non hanno visto loro assegnato posti presso le strutture centrali o territoriali di uguale livello, piuttosto che in effettive esigenze funzionali.

Conferma questa valutazione lo stesso oggetto degli incarichi in parola che toccano aspetti problematici o di portata tanto vasta da potersi porre in dubbio la stessa praticabilità del compito loro assegnato, oppure riferiti a materie che più utilmente avrebbero potuto trovare approfondimento nell'ambito delle ordinarie competenze delle diverse direzioni centrali²⁶.

²⁵ In risposta a specifiche richieste di chiarimenti formulate dal Collegio dei sindaci, il direttore centrale studi e ricerche ha precisato che con i proventi derivanti dalle sponsorizzazioni e dalle erogazioni liberali sono finanziati esclusivamente gli oneri diretti ovvero le indennità relative alle borse di studio e ai programmi di ricerca e i relativi rimborsi spese spettanti ai ricercatori residenti al di fuori della provincia di Roma e assegnatari di "*Visitinps Fellowship*" o "*Visitinps Scholars Program di tipo A*". Le entrate derivanti da sponsorizzazioni sono pari, per l'anno 2017, a euro 365.500, mentre non risultano ancora contabilizzate le uscite. Per quanto riguarda, invece, gli oneri indiretti, afferenti alle attività della direzione centrale, l'art. 7 del regolamento "*Visitinps Scholars*" li pone a carico dei capitoli relativi alle spese di funzionamento dell'Istituto, nei limiti degli stanziamenti di bilancio. Tali costi sono pari, per l'anno 2017, a euro 234.382 e comprendono tutti i costi relativi alla gestione degli immobili e degli impianti della direzione generale, nonché la quota di ammortamento annuale e la manutenzione degli apparati e del *software*.

²⁶ L'oggetto dei sei incarichi è il seguente: 1) "Incarico per l'analisi della situazione in essere con mappatura dei processi di lavoro primari e di supporto, l'individuazione delle criticità o dei punti suscettibili di miglioramento, lo studio delle

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

Riassorbimento che, comunque, l'Istituto si è impegnato ad operare in costanza del pensionamento dei dirigenti generali assegnatari degli incarichi in parola (effettivamente intervenuto nel corso dell'anno 2017 con riferimento a due posizioni i cui relativi incarichi non risultano essere stati attribuiti), sino a pervenire, a fine 2018, all'esito della verifica di funzionamento dell'assetto organizzativo del 2016, a una nuova ponderazione delle esigenze dell'Istituto, con particolare riferimento ai dirigenti di prima fascia.

Al fine di introdurre l'assetto organizzativo territoriale dell'Inps, appare utile un riferimento alla direzione Servizi agli utenti - che pure riveste natura di ufficio centrale - istituita al fine di progettare un nuovo modello di servizio dell'Istituto e di assicurare l'uniformità sul territorio nazionale dell'erogazione del servizio e l'allineamento del piano di produzione. Questa direzione, pur non sovraordinata gerarchicamente alle strutture territoriali, svolge un ruolo di raccordo tra queste ultime e le direzioni di prodotto anche al fine di definire, in collaborazione con la direzione centrale Organizzazione e sistemi informativi, modelli organizzativi relativi al processo di offerta ed erogazione del servizio, in funzione del miglioramento della qualità e dell'integrazione e qualificazione delle relazioni con gli utenti e i soggetti intermediari.

Dalla raccolta di dati che definiscono i bisogni e le caratteristiche di diversi segmenti di utenza, discendono una serie di iniziative che coinvolgono in un progetto di cambiamento tutti gli attori e le strutture del sistema aziendale: il personale e le sue competenze, la rete di distribuzione dei servizi e delle attività produttive, il sistema di valutazione della *performance*, il patrimonio di conoscenza aziendale, la qualità degli archivi e dei processi, l'infrastruttura e l'informatica di supporto.

soluzioni e la conseguente riprogettazione del processo in maniera organica"; 2) "Progetto di studio e analisi dei fenomeni illeciti e fraudolenti del comportamento aziendale; 3) "Progetto di analisi mirato alla separazione della spesa previdenziale e assistenziale"; 4) "Progetto di studio per la prospettazione di strumenti di innovazione anche normativa tese a rimuovere il fenomeno del contenzioso medico-legale"; 5) *Essin-european Social Security identification number*: analisi e coordinamento della gestione dei sistemi di protezione sociale a livello europeo; 6) Progetto di monitoraggio delle operazioni ex d.l. n. 193/2016, convertito con modificazioni dalla l. n. 225/2016, con particolare riferimento alla c.d. rottamazione delle cartelle esattoriali".

Riprendendo le linee guida tracciate nella circolare di programmazione n. 179 del 21 settembre 2016, relativa all'anno 2017, sono stati sviluppati interventi che hanno come principale presupposto la revisione strategica del modello di servizio, che parte dalla "conoscenza" degli utenti e dalla comprensione dei loro bisogni.

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

La sede virtuale, nel corso del 2017, ha fatto registrare, nel giudizio dell'amministrazione, un significativo sviluppo sia in termini di risorse assegnate che di attività realizzate, con il progressivo avvio di nuove attività a supporto delle sedi. Quanto alle risorse umane, una particolare attenzione è stata riservata alle attività di riqualificazione del personale di nuova immissione per il quale è stata predisposta una formazione "permanente" attraverso l'affiancamento quotidiano di personale esperto alle nuove unità trasferite.

Un particolare approfondimento è stato altresì dedicato alla sistemazione del conto individuale dell'utente, attraverso l'integrazione delle informazioni mancanti e la correzione di errori e sovrapposizioni, agevolando sia l'erogazione delle prestazioni da parte delle sedi territoriali, sia la fornitura di servizi innovativi attraverso il portale *web*. In quest'ottica, la sede virtuale ha anche operato nel senso di completare la digitalizzazione degli archivi, al fine di evitare il rischio deterioramento di una ingente quantità di dati ancora su supporto cartaceo.

Occorre ricordare come l'Istituto vanta tradizionalmente una presenza molto capillare sul territorio nazionale, strutturata in direzioni regionali e provinciali da cui dipendono le agenzie e i punti Inps.

Su questo assetto ha significativamente inciso, nell'intento dichiarato di rafforzare la vicinanza dell'Ente alle istituzioni locali e al cittadino-utente, la riforma ordinamentale del 2016 che - oltre all'elevazione, con l'attribuzione di dirigenti di prima fascia, di tre delle cinque direzioni regionali in precedenza attribuite alla responsabilità di dirigenti di seconda fascia - ha istituito le direzioni di coordinamento metropolitano di Milano, Roma e Napoli, cui è comunque stato attribuito carattere sperimentale. Le nuove strutture sono state create in sostituzione delle preesistenti direzioni di area metropolitana ma - rispetto a quanto era

previsto per queste ultime - non sono gerarchicamente e funzionalmente subordinate alla direzione regionale di riferimento.

La sperimentazione ha preso avvio a partire da febbraio 2017 e la sua conclusione, inizialmente prevista per il 30 settembre, è stata dapprima prorogata al 31 dicembre 2017 e, quindi, sino al 31 marzo 2018, per permettere all'amministrazione di valutare compiutamente le ricadute operative e gestionali dei nuovi assetti e apportare eventuali modifiche o integrazioni, con particolare riguardo alla ripartizione delle competenze tra le aree metropolitane e le direzioni regionali nel cui ambito territoriale le prime sono andate ad inserirsi.

Sperimentazione che, allo stato attuale, risulta di fatto ulteriormente prorogata in quanto le attività delle direzioni di coordinamento metropolitano sono ricomprese, al pari delle preesistenti strutture territoriali dell'Istituto (direzioni regionali), in un rinnovato assetto organizzativo, allineato a quello delle direzioni centrali di prodotto, inteso attraverso la rivisitazione delle aree manageriali (a loro volta articolate in macro attività), al presidio delle attività medesime in base ai bisogni dei diversi profili di utenza e a garantire la qualità dei dati presenti nei sistemi informativi dell'Istituto²⁷.

La capillarità della presenza dell'Istituto sul territorio - giustificata dalla funzione svolta come Ente erogatore di servizi diretti a cittadini ed imprese che richiede, pertanto, "vicinanza" alla propria utenza - si concretizza in oltre trecento agenzie e altrettanti Punti cliente e Punti Inps. Nel corso del 2017 è proseguita l'attuazione, da parte delle singole direzioni regionali, del piano di razionalizzazione logistica che, in ottica di riduzione dei costi di funzionamento, ha portato a rivedere la presenza dell'istituto sul territorio.

L'azione dell'Istituto - come peraltro previsto dal regolamento di organizzazione - ha coniugato l'esigenza di economicità della gestione con quella di presidio del territorio, spesso privilegiando l'integrazione logistica con altri soggetti pubblici.

Va sottolineato come, nella maggior parte dei casi, le agenzie oggetto di razionalizzazione siano state trasformate in Punti Inps, ossia strutture più snelle - presidiate da un numero ridotto di dipendenti e aperte solo alcuni giorni a settimana - in grado, comunque, di garantire agli utenti una gamma di servizi predefiniti a fronte di minori spese di

²⁷ Dispongono in tal senso le determinazioni presidenziali n. 176 e 193, rispettivamente, del 6 e del 21 dicembre 2017 e la circolare del direttore generale n. 76 del 31 maggio 2018.

funzionamento a carico dell'Ente, considerato che nella quasi totalità sono ospitati in locali affidati all'Istituto in comodato dalle amministrazioni locali.

La razionalizzazione, pertanto, non sembra essersi tradotta, almeno fino ad ora, in un arretramento della presenza dell'Istituto sul territorio. Si configura, piuttosto, come necessità dettata non solo, come detto, dall'esigenza di riduzione dei costi di funzionamento ma soprattutto dal limite rappresentato dalla costante riduzione di risorse umane che non consente più di garantire il presidio di tutti i servizi erogati dalle agenzie.

Questo ultimo aspetto trova evidenza nel regolamento di attuazione del decentramento territoriale, adottato con la determinazione presidenziale n. 52 del 16 maggio 2018, che - nel rivedere i parametri per l'apertura di nuove agenzie e per il mantenimento di quelle esistenti fissate con regolamento del 2011 - stabilisce i seguenti nuovi criteri: *i)* unità di personale in servizio in un numero superiore a dieci; *ii)* popolazione residente nel bacino di utenza maggiore di 60.000 abitanti; *iii)* tasso di ipercopertura maggiore del 60 per cento (rapporto percentuale tra popolazione residente che raggiunge dal proprio comune più di una struttura Inps nella provincia in meno di trenta minuti e il totale della popolazione residente). Per l'apertura di una nuova agenzia è richiesta la sussistenza di almeno due dei parametri fissati con il regolamento in parola, mentre delle agenzie esistenti "fuori parametro" ne sono previsti la rivisitazione dei bacini di utenza o la trasformazione in punti Inps e, ove ciò non sia possibile, la soppressione.

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

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

All'uopo è da considerare, con riguardo a tale ultimo aspetto, che la maggior parte di gestioni, fondi e casse sono amministrati da comitati (nel numero di trentuno) le cui competenze sono stabilite dalla legge secondo uno schema tendenzialmente unitario che afferisce, in sintesi

estrema, sia alla gestione caratteristica - ivi compresa la vigilanza sull'erogazione delle prestazioni, sull'affluenza dei contributi e sui ricorsi a questi ultimi relativi - sia alla gestione contabile.

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

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

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

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

Ancorché, infatti, ai comitati amministratori di gestioni, fondi e casse disciplinati dalla l. n. 88/ 1989 fosse riconosciuta la competenza a predisporre i relativi bilanci preventivo e consuntivo, l'Inps ha ritenuto vedersi demandata questa attività, in relazione a quanto previsto dal d.lgs. n. 479/1994 che ha attribuito al consiglio di amministrazione (oggi, quindi,

al presidente che ne ha assunto le funzioni) il compito di predisporre il bilancio preventivo e consuntivo dell'Ente e al Civ quello di approvarlo (prima intestato al consiglio di amministrazione dell'Istituto). Ne è derivato un assetto per il quale i bilanci generali dell'Istituto e i bilanci delle singole gestioni sono predisposti secondo regole procedurali comuni, in ragione delle quali il presidente predispone i documenti di bilancio, il collegio sindacale le relazioni di competenza e il Civ provvede all'approvazione degli stessi.

Resta, però, da considerare come tale indirizzo interpretativo, condivisibile nelle linee generali e avallato da pareri resi dai Ministeri vigilanti, non abbia trovato coordinamento nelle disposizioni normative emanate successivamente all'entrata in vigore del citato d.lgs. n. 479/1994 istitutive di gestioni e fondi, che espressamente continuano ad attribuire ai relativi comitati amministratori la competenza a predisporre i bilanci, sulla base dei criteri stabiliti dal Civ. In materia è dunque auspicabile un intervento normativo che rechi chiarezza in un settore tanto delicato quale è il processo di bilancio.

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

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

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

In questo ambito, *partner* privilegiati, in virtù dei poteri di rappresentanza normativamente ad essi riconosciuti, sono gli enti di patronato, progressivamente integrati nei procedimenti amministrativi dell'Istituto.

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

Con 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 con l'adozione della determinazione presidenziale n. 92 del 7 giugno 2017. Alla convenzione sopracitata - che ha comportato una spesa per l'Istituto di 38,5 ml (42,5 ml nel 2016) - si affianca la convenzione relativa all'attività per la certificazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee), in cui i Caf si pongono quali intermediari nel fornire assistenza agli utenti nella compilazione e nella trasmissione delle dichiarazioni sostitutive uniche (Dsu) al sistema informativo gestito dall'Inps. Questa convenzione è stata ridefinita nei suoi contenuti a seguito delle criticità emerse in fase di vigenza del precedente testo convenzionale e adottata con determinazione presidenziale n. 94 del 7 giugno 2017.

Non va dimenticato che nella definizione dei rapporti con i Caf "pesano", infatti, i limiti imposti dalle norme²⁸, 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.

La remunerazione dei Caf avviene, pertanto, entro i limiti degli stanziamenti di bilancio annualmente disposti.

La spesa per il 2017, inizialmente prevista in 82 ml, sufficiente ad assicurare la trasmissione da parte dei Caf di non meno di 5,1 milioni di Dsu, sulla base di un costo medio ponderato

²⁸ Art. 8, c. 2, lett. b), del d.l. 6 luglio 2012, n.95 convertito in l. 7 agosto 2012, n. 135.

pari a 16,07 euro, è stata successivamente incrementata di ulteriori 4 ml, reperiti grazie ai risparmi di gestione realizzati sul servizio di compilazione dei modelli Red, anche esso svolto dai Caf.

L'incremento dello stanziamento si è reso necessario alla luce del raggiungimento, nella seconda metà di ottobre, del limite inizialmente fissato dagli stanziamenti di bilancio e della necessità di continuare l'erogazione del servizio agli utenti senza arrecare loro alcun disagio. Il reperimento di risorse aggiuntive ha permesso di raggiungere un accordo tra l'Istituto e la consulta dei Caf, che ha garantito la prosecuzione del servizio fino a fine anno. Gli intermediari si sono, inoltre, impegnati ad assumere a proprio carico gli eventuali oneri aggiuntivi per lo svolgimento del servizio Isee per la parte eccedente lo stanziamento complessivo di 86 ml.

La soluzione inizialmente adombrata - per superare il limite dell'esiguità delle risorse disponibili - intesa a "reinternalizzare" il servizio attraverso l'acquisizione delle Dsu (su richiesta dell'utente) da parte degli operatori delle sedi, a ciò appositamente formati, si è palesata obiettivamente problematica ed è stata definitivamente abbandonata. Si è, infatti, dovuto tenere conto della situazione di grave carenza di personale in cui le sedi dell'Istituto operano, che non avrebbe consentito la distrazione di un numero consistente di risorse da altre lavorazioni per destinarle all'acquisizione delle Dsu.

Pertanto, la modalità di precompilazione della Dsu - contenuta nell'art. 10 del d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 - relativa all'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà denominata Reddito di inclusione (Rei), che avrebbe potuto rappresentare un concreto ausilio alla soluzione dei profili appena cennati, non ha preso avvio, a seguito delle problematiche emerse in sede di attuazione, afferenti alla tutela dei dati, secondo quanto segnalato dal Garante per la protezione dei dati personali nel corso di incontri tenutesi con i rappresentanti di Inps e Agenzia delle entrate²⁹. Da ultimo, la l. 21 settembre 2018, n. 108 ha differito la decorrenza della modalità precompilata al 2019.

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

²⁹ La precompilazione della Dsu, come già avviene per il modello 730, avrebbe comportato la semplificazione delle procedure di acquisizione e rilascio, con conseguente diminuzione del costo unitario sostenuto dagli intermediari e di conseguenza da Inps, ma avrebbe anche potuto incentivare i cittadini a fruire autonomamente della procedura informatica messa a disposizione dall'Istituto senza dover ricorrere ai Caf.

Una soluzione, pur di natura transitoria, al problema degli oneri sostenuti da Inps per i servizi resi dai Caf è da rinvenire nell'art. 1, c. 198, della l. n. 205/2017 (legge di bilancio 2018) che, dispone il trasferimento all'Inps, da parte del Ministero del lavoro, di risorse pari a 20 ml. Ciò in previsione di un incremento dei volumi di dichiarazioni sostitutive uniche ai fini della richiesta dell'Isee, anche connessi all'attuazione del Rei.

La convenzione in vigore per il 2017, giunta a scadenza a fine anno, è stata rinnovata per l'anno 2018 alle stesse condizioni e modalità di erogazione del servizio (determinazione presidenziale n. 72 del 13 giugno 2018), con la previsione di una revisione del sistema delle penali per inadempimento da parte dei Caf, la cui definizione è demandata a un apposito tavolo tecnico.

La tabella 4 riepiloga la spesa sostenuta dall'Inps per le convenzioni in essere con i Caf, riferita al quadriennio 2015-2018.

Tabella 4 - Spesa convenzioni con i Caf

	2015		2016		2017		2018
	Previsioni	Impegni	Previsioni	Impegni	Previsioni	Impegni	Previsioni
ISEE	76.000.000	76.000.000	87.000.000*	87.000.000	86.000.000**	86.000.000	82.000.000***
RED-ICRIC, ICLAV, ACC.AS/PS	42.500.000	38.385.464	42.500.000	42.500.000	38.500.000**	38.500.000	38.500.000
Totale	118.500.000	114.385.464	129.500.000	129.500.000	124.500.000	124.500.000	120.500.000

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

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

*** importo da incrementare con i venti ml trasferiti dal bilancio dello Stato ex art. 1, c. 198 della citata legge di bilancio 2018.

Fonte: Inps - Bilanci preventivi per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 e rendiconti 2015, 2016 e 2017.

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 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, nonché la convenzione quadro con l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, l'Agenzia delle entrate, la Guardia di finanza, e Sose - Soluzioni per il Sistema Economico spa finalizzata all'elaborazione e all'aggiornamento degli indici sintetici di affidabilità fiscale e contributiva, attraverso lo scambio delle informazioni tra le amministrazioni coinvolte.

Di non secondaria importanza la convenzione con le regioni per l'accentramento delle attività relative al primo accertamento sanitario in materia di invalidità civile e, sempre con le regioni, quella per l'erogazione di un beneficio integrativo del Sia (Sostegno all'inclusione attiva) e più in generale di prestazioni integrative del sistema di welfare nazionale.

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

Tra le convenzioni da ultimo siglate si segnalano quella con il Ministero dell'economia e il Ministero del lavoro per la gestione del fondo di garanzia per l'accesso all'anticipo pensionistico (Ape) e quella con il Ministero della salute per la comunicazione dello stato di ricovero dei titolari di indennità di accompagnamento, indennità di frequenza, assegno sociale e assegno sociale sostitutivo di invalidità civile, che consentirà all'Istituto un efficiente ed economico assolvimento del compito di verifica del possesso dei requisiti connessi alle prestazioni di cui sopra, evitando l'erogazione di somme indebite poi da recuperare.

Un rilievo particolare assume anche l'incarico di collaborazione tra Inps e Cnel finalizzato allo scambio dei dati presenti nell'archivio dei contratti collettivi di lavoro, istituito presso il Cnel, e le informazioni che l'Inps trae dal modello Uniemens trasmesso mensilmente dalle aziende.

4. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

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

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

In relazione a questi principi ed alle stesse modifiche di recente intervenute nella materia dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) appare necessaria una revisione complessiva e sistematica della normativa interna dell'Istituto e, in particolare, del regolamento di amministrazione e contabilità (Rac) risalente nel suo impianto generale al 2005, che tenga conto di un quadro normativo primario profondamente mutato.

Revisione che, con riguardo alle scritture di bilancio, dovrà tenere altresì in considerazione i principi di cui al d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91 in materia di armonizzazione dei bilanci degli enti pubblici e, ove nel frattempo intervenute, delle nuove disposizioni sulla contabilità dei medesimi enti, destinate a sostituire quelle contenute nel d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97. In tal senso, del resto, si è espresso anche il Civ dell'Istituto nella Relazione programmatica per gli anni 2019-2021.

Il sistema dei controlli all'interno dell'Inps si realizza attraverso un assetto organizzativo che intesta alla direzione centrale Pianificazione e controllo di gestione le attività di controllo sull'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

All'Organismo indipendente di valutazione della *performance* (Oiv) sono devoluti i compiti di monitorare il funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni e di controllo strategico, nonché di proporre al presidente la valutazione annuale del direttore generale, sulla base del sistema di misurazione della *performance*, nel contesto delle novità normative introdotte dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74.

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

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

Nel regolamento di organizzazione dell'Istituto le funzioni di controllo sono previste in due titoli distinti, l'uno di disciplina dei controlli interni, l'altro dell'Oiv. Nel sistema dei controlli interni è specificata l'ulteriore funzione finalizzata a "prevenire i rischi aziendali", che non può che sostanziarsi nei compiti di *auditing* interno, anticorruzione, trasparenza dell'agire amministrativo.

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

Al riguardo, il Civ ha sottolineato come occorra prevedere la rimodulazione coerente degli obiettivi e dei relativi indicatori, ferma restando l'adozione dei necessari interventi finalizzati al continuo miglioramento dei servizi erogati all'utenza - caratterizzati da parametri di

qualità legati alla soddisfazione e alla riduzione dei tempi di risposta - stante la presenza di "indicatori di qualità negativi", attribuibile anche alla consistente riduzione del personale³⁰. È, comunque, da rilevare come l'amministrazione, con determinazione presidenziale del 22 novembre 2017, n. 170, abbia modificato e/o integrato gli obiettivi delle direzioni territoriali e centrali di cui al piano della *performance* 2017-2019, in sostanziale coerenza con quanto osservato dal Civ.

La direzione Pianificazione e controllo di gestione cura anche lo sviluppo di un articolato sistema di valutazione della *performance* organizzativa, basato sulla misurazione del livello di conseguimento degli obiettivi assegnati alle singole strutture territoriali e centrali, a cui corrispondono diversi parametri di liquidazione della retribuzione di risultato.

Va infine ricordato che la direzione Pianificazione cura, altresì, la gestione del processo di programmazione e *budget*, avviato, anche per il 2017 (e 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 Con l'entrata in vigore del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 74 (di completamento del processo di riforma delle disposizioni in materia di misurazione e valutazione della *performance* delle pubbliche amministrazioni, attraverso modifiche al d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150) l'incarico dei membri dell'Oiv è definitivamente cessato e, nel giugno del 2017, è stata avviata la procedura di selezione pubblica finalizzata alla nomina dei nuovi componenti, descritta in altra parte della relazione e conclusasi con l'insediamento del nuovo Organismo in data 14 novembre 2017.

Rispetto al nuovo Oiv, va precisato come, dalla ridefinizione del quadro normativo, sia tra l'altro conseguito che: *i*) i suoi componenti non possano essere nominati tra i dipendenti dell'amministrazione; *ii*) che sia rispettata la clausola di invarianza di oneri, con la conseguenza che l'onere complessivo dell'Organismo e della struttura tecnica permanente non può superare quello del precedente assetto.

All'indomani del suo insediamento, l'Oiv ha validato la Relazione sulla *performance* per l'anno 2016, concludendo il ciclo della *performance* e consentendo a tutti i dipendenti dell'Istituto di

³⁰ Civ, Relazione programmatica 2018-2020, 9 maggio 2017.

fruire dei sistemi premianti il merito³¹. In data 9 luglio 2018, ha quindi validato la Relazione sulla *performance* per l'anno 2017³².

Con riferimento all'esercizio 2017, l'Organismo ha elaborato la relazione annuale sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni, che analizza le aree che compongono il ciclo di gestione della *performance*.³³ Al riguardo sono stati sottolineati margini di complessità nell'attività di incisivo monitoraggio circa l'attuazione degli obiettivi annuali e pluriennali, anche in ragione di processi di programmazione e *budget* non in linea con la tempistica prevista dal Rac e dal d.lgs. n. 150/2009 (in parte riconducibili alla prosecuzione della riorganizzazione dell'Istituto avviata nel 2016).

Con riguardo ai temi della *performance* organizzativa e individuale, l'Oiv ha rilevato come l'Istituto abbia posto in essere un processo di definizione degli obiettivi coerente e rispondente ai requisiti metodologici normativi e come la *performance* organizzativa sia misurata e valutata sulla base del raggiungimento degli obiettivi attraverso le verifiche trimestrali del controllo di gestione³⁴. Quanto alla valutazione della *performance* individuale, il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* approvato con determinazione presidenziale n. 25 del 13 marzo 2018 (che si applica alle aree dei dirigenti, dei professionisti e del personale delle aree professionali) elabora ulteriormente, a giudizio dell'Organismo, il processo avviato negli anni passati, impiegando un maggior numero di descrittori dei comportamenti e più articolate scale di giudizio, che dovrebbero favorire una più ampia differenziazione delle valutazioni individuali, come disposto dal quadro normativo.

Con riferimento alla proposta di valutazione della *performance* del direttore generale, prevista dall'art. 14, c. 4, lett. e), d.lgs. n. 150/2009, l'Oiv ha formulato una valutazione positiva della *performance* organizzativa relativa al 2017, "in considerazione dei positivi risultati raggiunti dall'Istituto in relazione agli obiettivi assegnati e alle misure organizzative adottate" e con riguardo alla *performance* individuale ha suggerito l'utilizzo degli stessi criteri applicati per la dirigenza, recepiti nel Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, e un incontro

³¹ Oiv, Documento di validazione della Relazione sulla *performance* 2016, 27 novembre 2017.

³² Oiv, Documento di validazione della Relazione sulla *performance* 2017, 9 luglio 2018.

³³ Oiv, Relazione sullo stato di realizzazione e sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni, maggio 2018.

³⁴ L'Oiv rileva, in particolare, come obiettivi prioritari del Piano della *performance* siano la garanzia e lo sviluppo del livello di servizio offerto agli utenti, attraverso la tempestività delle risposte e la trasparenza rivolta ai cittadini, aumentando l'efficienza e mantenendo un controllo costante su costi e qualità della spesa.

dedicato al confronto nel merito tra il presidente e il direttore medesimo “a completamento e chiusura del processo di valutazione”.

Con riguardo ai sistemi informativi della trasparenza di Inps, l’Oiv ha attestato come al 31 marzo 2018 l’amministrazione abbia individuato sia misure organizzative che 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 corruzione³⁵.

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

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

Nel nuovo ordinamento delle funzioni centrali e territoriali dell’Istituto, la direzione centrale Audit, Trasparenza e Anticorruzione conserva le precedenti funzioni e, sostanzialmente, vede sviluppati gli strumenti di prevenzione e contrasto alle frodi (anche telematiche), divenendo punto di riferimento per i rapporti con l’autorità giudiziaria.

Tra le attività di maggior rilievo svolte dalla direzione nel 2017, un cenno è da riservare, oltre che alla costante implementazione dei manuali dei rischi e dei controlli dei processi produttivi e dei direzionali e abilitanti, alla mappatura dei processi produttivi della gestione pubblica, con l’obiettivo di estendere loro la cultura dei rischi e dei controlli.

³⁵ Oiv, Documento di attestazione del 9 aprile 2018.

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 ha interessato, in alcune strutture del territorio, i processi produttivi di Naspi, pensione anticipata, *durc on line* e *master* di primo e secondo livello.

Assumono, inoltre, rilievo gli interventi di *audit* in chiave antifrode (verifica sulla congruità delle prestazioni di malattia *ex Ipsema* e rendita vitalizia), in materia di gestione del credito (regolarizzazioni contributive) e 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).

Oltre alla cooperazione con la Guardia di Finanza, la direzione ha effettuato controlli di regolarità sui processi più importanti dell'Istituto, fra i quali l'accertamento tecnico preventivo obbligatorio dell'invalidità civile e la conformità alla normativa in tema di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Nei primi mesi del 2017, il presidente, in sostanziale intesa con il Civ *pro tempore*, ha nominato Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza il neodirettore centrale Audit, Trasparenza e Anticorruzione.

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) per il 2017-2019 è stato predisposto attraverso un'attività di aggiornamento e integrazione del precedente documento, con riferimento alle iniziative assunte nel corso del 2016 e a quelle pianificate per il triennio di riferimento, delineando la strategia anticorruzione dell'Istituto, esplicitando le misure di prevenzione della corruzione e le relative disposizioni applicative interne, nonché le modalità di attuazione del sistema di "gestione del rischio" e gli esiti conseguiti. Il Piano, aggiornato in conformità al nuovo assetto dell'Istituto, è stato approvato in via definitiva dal Civ a fine ottobre 2017, dopo essere stato rinviato al presidente dell'Istituto per adeguamenti con riguardo, in particolare, alla mappatura delle attività a più elevato rischio di corruzione.

Il Ptpc per il 2018-2020, redatto secondo la medesima impostazione e adottato con determinazione presidenziale del 31 gennaio 2018, è stato approvato in via definitiva dal Civ con deliberazione del 6 marzo. Tuttavia, in sede di successivo esame del regolamento in materia di rotazione del personale di cui alla l. n. 190/2012, il Civ ha chiesto che, "già nella

prima verifica” del Ptpc, “e comunque nel prossimo Piano”, sia superato lo strumento regolamentare e i criteri e la disciplina della rotazione siano inseriti nel Piano stesso³⁶.

Al riguardo il Ministero del lavoro, nel porre in particolare rilievo alcune tra le osservazioni formulate dal Collegio dei sindaci e dallo stesso Civ, ha sottolineato come il Ptpc adottato dall’Istituto fosse carente quanto alla indicazione dei criteri sottesi alla rotazione del personale e non in linea con le indicazioni del Piano nazionale anticorruzione 2016. Piano, quest’ultimo, che ne prevede l’espressa indicazione nel Ptpc - con l’eventuale rinvio della disciplina a ulteriori atti organizzativi - e che indica altresì una serie di vincoli soggettivi, attinenti al rapporto di lavoro, e oggettivi, relativi all’assetto organizzativo, che vanno riprodotti o esplicitati nel regolamento sulla rotazione³⁷.

A questo riguardo va posto in rilievo - non senza sottolineare la complessità procedimentale di provvedimenti sui quali intervengono più soggetti istituzionali - come il Consiglio dell’Anac nell’adunanza del 31 luglio 2018 abbia espresso “positivo apprezzamento” sul contenuto del Regolamento, “ritenendolo coerente con le indicazioni dettate dall’Autorità” medesima³⁸.

4.5 Dal 2017, la verifica interna della regolarità degli atti e dell’*iter* procedurale, l’evidenziazione dei fatti lesivi, l’attivazione degli interventi per la normalizzazione delle situazioni e per la sanzione dei comportamenti è svolta, nell’ambito del nuovo ordinamento delle funzioni centrali e territoriali, all’interno di una più ampia struttura di livello dirigenziale generale con prevalenti compiti gestionali del personale (la direzione centrale Risorse umane), assegnata a un’area organizzativa di seconda fascia.

La struttura ha “perso” nuovamente la propria autonomia, che aveva avuto fino al 2008 (direzione Ispettorato), di cui era rimasta priva dal 2008 al 2013 (la funzione era inserita in parte nella direzione Ispettorato centrale e sistemi di *auditing* e in parte in un’area dirigenziale della direzione Risorse umane) e che aveva recuperato dal 2014 al 2016 (direzione Ispettorato).

Torna pertanto attuale quanto osservato dalla Corte dei conti circa l’anomala collocazione in una stessa direzione delle funzioni antinomiche di controllante e di controllato e sulla

³⁶ Regolamento in materia di rotazione del personale di cui alla l. n. 190/2012, adottato dall’Istituto con determinazione presidenziale n. 26 del 20 marzo 2018.

³⁷ Ministero del lavoro, Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative, nota n. 697 del 29 maggio 2018.

³⁸ Anac, nota del presidente n. 72415 in data 30 agosto 2018.

conformità di un tale assetto ai principi generali della revisione aziendale, che richiedono il requisito della indipendenza, quantomeno di tipo “formale”, quale connotazione essenziale della funzione ispettiva.

Nel 2017, in attuazione dei compiti di verifica della regolarità amministrativa e contabile, è da segnalare la definizione di venticinque inchieste (otto risultano ancora in corso al 31 dicembre), finalizzate all'accertamento di fatti o comportamenti lesivi per l'amministrazione, all'individuazione di danni e all'acquisizione di prove concernenti la eventuale responsabilità disciplinare, civile, penale o amministrativa dei dipendenti. Al riguardo, meritano menzione le inchieste concluse in tema di irregolarità sull'utilizzo di voucher, indebite erogazioni di disoccupazione agricola, verifica delle criticità sulla costituzione di rendite vitalizie, irregolarità procedurali nell'erogazione della Naspi, presunta frode ai danni dell'Istituto concernente la costituzione di rapporti di lavoro fittizi per ottenere prestazioni a sostegno del reddito.

La struttura in parola ha, inoltre, provveduto a trattare novantanove esposti (di cui settantuno archiviati), che hanno riguardato presunte irregolarità rilevate nei comportamenti di dipendenti, nonché nelle prestazioni erogate dall'Istituto. È da aggiungere come, in molti casi, agli esposti anonimi siano conseguite indagini rivelatesi fondate.

Oltre a venticinque accertamenti su segnalazione della Guardia di Finanza, della Procura della Repubblica, della Polizia di Stato e di strutture interne all'Istituto (di cui tredici risultano ancora pendenti a fine anno), l'area Ispettorato ha svolto quarantatré verifiche amministrativo contabili presso le sedi dell'Inps su impulso dei Ministeri vigilanti.

5. LE RISORSE UMANE

5.1 Al 31 dicembre 2017 la consistenza del personale dell'Istituto è pari a 28.017 unità, a fronte di una dotazione organica di 29.943 posti, stabilita con determinazione presidenziale n. 59 del 14 febbraio 2017, a completamento dell'avvio del processo di riorganizzazione dell'Istituto. La tabella 5, che mette a confronto i due valori nell'ultimo quinquennio - periodo immediatamente successivo all'incorporazione in Inps di Inpdap e di Enpals e al trasferimento delle rispettive risorse - mostra la progressiva contrazione del numero delle unità di personale in servizio (-12,3 per cento tra il 2013 e il 2017) in larga parte conseguente a tagli lineari e a una politica del *turn over* stabiliti per legge e non connessa, dunque, a una analisi dei fabbisogni effettivi.

Tabella 5 - Dotazione organica e consistenza personale 2013-2017

Anno	Dotazione organica	Consistenza
2013	29.987	31.943
2014	29.999	30.838
2015	29.999	28.921
2016	29.999	28.356
2017	29.943	28.017

Fonte: Corte dei conti, elaborazione da conto annuale Inps 2013-2017

La dotazione organica è costituita da 512 dirigenti, di cui 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.

Rispetto alla precedente dotazione, a fronte di un'invarianza del numero dei dirigenti e dei professionisti, diminuisce di 56 unità l'organico delle aree professionali, per effetto di un incremento di 354 funzionari di livello C e di una diminuzione nelle aree B (-333) e A (-77).

Il fabbisogno di personale programmato per il triennio 2015-2017 è stato stimato, con determinazione presidenziale n. 67 del 15 marzo 2017, in complessivi 28.539 dipendenti, di cui 489 dirigenti, 946 medici e professionisti, 27.089 unità delle aree A, B, C e 15 insegnanti.

I dipendenti in servizio contano 484 dirigenti, di cui 41 di prima fascia e 443 di seconda, 939 medici e professionisti, 26.573 unità appartenenti alle aree professionali e 21 insegnanti.

La dotazione organica, il fabbisogno e la consistenza del personale in servizio al 31 dicembre 2017, sono raffrontati in percentuale e in valore assoluto nella tabella 6.

Tabella 6 - Dotazione organica, fabbisogno e consistenza personale al 31.12.2017

Qualifica	Dotazione organica	Fabbisogno 2015-2017	Dotazione/ Fabbisogno	Consistenza 31.12.2017	Consistenza / Dotazione	
					%	Valore assoluto
Dirigenti I fascia	48	-	-	41 ³⁹	-14,6	-7
Dirigenti II fascia	464	-	-	443	-4,5	-21
Totale dirigenza	512	489	-23	484	-5,5	-28
Medici	539	499	-40	495	-8,2	-44
Legali	324	315	-9	313	-3,4	-11
Altri professionisti	133	132	-1	131	-1,5	-2
Medici e professionisti	996	946	-47	939	-5,7	-57
Area C	22.118	20.891	-1.227	20.415	-7,7	-1.703
Area B	5.360	5.275	-85	5.231	-2,4	-129
Area A	945	923	-22	927	-1,9	-18
Aree A-B-C	28.423	27.089	-1.334	26.573	-6,5	-1.850
Insegnanti	12	15	3	21	75	9
Totale	29.943	28.539	-1.404	28.017	-6,4	-1.926

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

I dati esposti mostrano una scopertura complessiva del 6,4 per cento rispetto alla dotazione organica e, in particolare, del personale di area C (-7,7 per cento), considerato dalla stessa amministrazione di rilevanza strategica per l'assolvimento dei compiti istituzionali.

Il fabbisogno nel triennio 2015-2017, che tiene conto della consistenza presunta a fine 2017 e delle regole del *turn over*, comprende il trasferimento in ruolo del personale in comando presso l'Istituto, lo scorrimento delle graduatorie dei concorsi ancora in vigore e l'indizione di un concorso a 365 posti in area C⁴⁰.

Per queste ultime assunzioni, è stata indetta una selezione pubblica, previa istituzione di nuovo profilo di "analista di processo - consulente professionale". Contestualmente all'adozione del relativo bando di concorso, l'Istituto, con determinazione del presidente n. 162 del 7 novembre 2017, ha adottato il nuovo regolamento delle procedure di reclutamento del personale non dirigente a tempo indeterminato⁴¹.

³⁹ Nella consistenza non è compreso il direttore generale (dirigente di prima fascia di ruolo).

⁴⁰ Il d.p.c.m. 4 aprile 2017 (in GU 30.05.2017) autorizza 683 assunzioni in relazione alle cessazioni 2011, 2012 e 2013.

⁴¹ Già nella precedente relazione era sottolineato come il Collegio dei sindaci, con proprio verbale, avesse formulato una serie di rilievi e osservazioni sia sul regolamento, sia sul bando di concorso. In particolare, quanto al bando di concorso era, tra l'altro, rilevata la non coerenza con il d.p.r. n. 487/1994 della disposizione relativa alla funzione di preselezione che potrebbe assumere una delle prove di concorso. Con riguardo, invece, al bando di concorso si asseriva la non congrua disciplina del "periodo di prova", con specifico invito all'amministrazione a rivederne il contenuto in conformità alla *ratio*

Dopo aver istituito l'ulteriore profilo professionale di "consulente protezione sociale", nel 2018 è stato indetto un nuovo concorso a 969 posti per la medesima area C, risultanti dalle disponibilità che residuano dalla stabilizzazione del personale in comando e dallo scorrimento delle graduatorie di cui s'è detto (per 115 unità), dalla procedura concorsuale esperita (per 124 unità) e dalle autorizzazioni nel frattempo intervenute (per 730 unità)⁴².

Con l'espletamento di quest'ultima procedura selettiva (successiva alla determinazione del fabbisogno 2015-2017), verrebbe a ridursi lo scostamento stimato tra la dotazione organica e il fabbisogno dell'area C (-1227 unità), così da mitigare in modo sensibile quei profili di criticità suscettibili, secondo l'amministrazione, di compromettere la stessa funzionalità dell'Istituto e i livelli di efficienza conseguiti.

A conferma, comunque, delle preoccupazioni di cui sopra è cenno, basti considerare come l'area C sarà interessata, nel corso del 2018, da personale in uscita per circa 50 unità riferibili al personale ispettivo del ruolo a esaurimento.

È lo stesso *Civ pro tempore* del resto a ribadire, nella Relazione Programmatica 2018-2020, la necessità di interventi volti a rafforzare il numero delle risorse umane e a garantire un adeguato ricambio generazionale, accompagnati da una incisiva azione riorganizzativa e formativa, che consentano di affrontare anche il progressivo ampliamento delle competenze dell'Istituto⁴³.

A tale ultimo riguardo, vale ricordare come, proprio al fine di potenziare il raccordo tra la formazione e le scelte strategiche dell'Istituto, il Piano della formazione 2017-2019 abbia come principale obiettivo quello di fornire un sostegno strategico ai cambiamenti organizzativi, procedurali e normativi, con riferimento particolare - oltre al potenziamento delle competenze del personale informatico, per una progressiva reinternalizzazione della gestione dell'intero processo informatico - al *turn over* (utilizzando i criteri della "staffetta generazionale" e della "formazione d'ingresso" per le previste assunzioni). Anche nel Piano della formazione per il triennio 2018-2020, la particolare attenzione allo sviluppo e alla crescita del personale prevede percorsi formativi finalizzati a sostenere, tra l'altro, il *turn over*,

dell'istituto in parola, secondo almeno la ricostruzione datane dall'organo di controllo. Perplessità sono, inoltre, manifestate in merito ai requisiti di accesso al concorso, tali - nella valutazione almeno del collegio - da poter ridurre in modo significativo la platea dei potenziali partecipanti.

⁴² Il d.p.c.m. 10 ottobre 2017 (in GU 22.11.2017) autorizza 730 assunzioni di area C in relazione alle cessazioni 2014 e 2015 e l'autorizzazione del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, espresso con nota n. 26635 del 10 aprile 2018, le rimodula.

⁴³ *Civ*, Rapporto di fine consiliatura 2013-2017.

l'ingresso dei neo-assunti, la rotazione del personale e l'evoluzione delle competenze in relazione al nuovo assetto organizzativo.

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. 190/2012, 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, di cui si è riferito nel paragrafo 4.4⁴⁴.

In connessione con le misure intraprese e con i provvedimenti determinati in tema di risorse umane, nella Relazione Programmatica 2019-2020 il Civ in carica impegna gli organi di gestione a predisporre un Piano triennale dei fabbisogni in coerenza con il Piano della *performance* e la prevalente destinazione dei vincitori dei concorsi in essere sul territorio, adeguatamente formati, per lo svolgimento delle attività previdenziali, e inoltre un piano straordinario di formazione diretto a rafforzare le competenze trasversali del personale in vista della rotazione.

5.2 Nell'assetto organizzativo e gestionale dell'Istituto rimane centrale il tema della dirigenza generale che - dopo l'incremento nella dotazione organica del 78 per cento per effetto delle incorporazioni da Inpdap e Enpals del 2013 - ha registrato una importante razionalizzazione per effetto del ridimensionamento, operato dall'Ordinamento dei servizi centrali e territoriali, del numero degli uffici di livello dirigenziale generale, che si riduce a trentasei, cui si aggiungono, però, "fino a un massimo di nove" incarichi di consulenza, studio e ricerca (di cui, peraltro, soltanto sei assegnati ad altrettanti dirigenti).

Nel gennaio 2017, l'Istituto ha conferito quarantuno incarichi di livello dirigenziale generale, di cui trentanove a dirigenti di prima fascia di ruolo, mentre due incarichi hanno interessato, rispettivamente, un dirigente della seconda fascia e un esperto esterno, nella motivazione del possesso di un elevato profilo statistico economico (risultante in particolare dal percorso

⁴⁴ Come in precedenza accennato, sul contenuto della deliberazione n. 26/2018 si è espresso con "positivo apprezzamento", nel luglio 2018, il Consiglio dell'Anac. In merito al medesimo regolamento sulla rotazione, il Collegio dei sindaci aveva inizialmente espresso, tra l'altro, preoccupazione per l'avvio di un processo generalizzato di rotazione in presenza di un contesto produttivo caratterizzato da forti complessità e carenza di personale e ha ritenuto indispensabili una programmazione pluriennale e una pianificazione di percorsi formativi di riqualificazione professionale secondo criteri di gradualità (Verballi nn. 9/2018, all. 1, e 12/2018).

professionale e curriculare), particolarmente rilevante in relazione ai compiti istituzionali rimessi al relativo posto di funzione⁴⁵.

Un ulteriore incarico di consulenza, studio e ricerca (per un totale di quarantadue incarichi di prima fascia), è stato attribuito a copertura dell'incarico del presidente dell'Oiv, in esito alla procedura di cui si è detto in altra parte di questa relazione.

La dotazione organica 2017 è rimasta, comunque, invariata per tutto l'esercizio, e, al 31 dicembre 2017, contava quarantotto posti, di cui due inizialmente resi indisponibili ex art. 1, c. 219, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (norma abrogata 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.

Al riguardo, il Ministero del lavoro ha chiesto assicurazioni in merito: *i)* agli effetti della cennata abrogazione dell'art. 1, c. 219, l. n. 208/2015 e alle soluzioni individuate a garanzia della neutralità della spesa, alla luce del venir meno dell'indisponibilità di due posti funzione in dotazione; *ii)* al riassorbimento della differenza tra i posti di funzione riferibili alle strutture organizzative e gli incarichi di consulenza, studio e ricerca rispetto a quelli indicati nella dotazione organica, nell'arco di un biennio, in esito alla verifica di funzionamento del nuovo assetto organizzativo e degli intervenuti pensionamenti dei dirigenti di livello generale (come del resto precisato nelle premesse della prima delle determinazioni presidenziali - n. 154/2016 - di individuazione degli incarichi di consulenza, studio, ricerca di prima fascia).

Ad un anno dall'assegnazione degli incarichi, l'Istituto ha ribadito di riservare attenzione a "una nuova ponderazione delle proprie esigenze, con particolare riferimento ai dirigenti di prima fascia" in prossimità della fine 2018, all'esito della verifica della riorganizzazione; ciò in quanto la differenza fra gli atti ordinamentali e la dotazione organica è riconducibile all'esigenza di mantenere un margine di flessibilità, tale da consentire quegli interventi correttivi necessari a garantire l'adeguatezza e l'efficacia del nuovo assetto organizzativo e in particolare delle strutture sperimentali di innovazione strategica⁴⁶.

Già nel referto sugli esercizi 2015 e 2016, peraltro, la Corte dei conti aveva osservato come, sulla base della stessa *ratio* sottesa al percorso di riforma intesa alla razionalizzazione delle attività e al contenimento dei costi, il numero degli incarichi di studio e ricerca fosse eccessivo

⁴⁵ Su entrambi gli incarichi il Collegio sindacale ha ritenuto di inviare alla competente procura della Corte dei conti la relativa documentazione, ravvisando profili di illegittimità nella procedura seguita.

⁴⁶ In tal senso è la nota (in data 5 febbraio 2018) del presidente dell'Inps in risposta alle osservazioni del Ministero del lavoro del 3 novembre 2017.

e, comunque, non proporzionato rispetto al numero dei posti di vertice delle strutture centrali e territoriali.

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

Da ultimo, come già detto, nel Piano dei fabbisogni di personale adottato dal presidente dell'Inps con determinazione n. 153 del 30 novembre 2018, la dotazione dei dirigenti di prima fascia è stata diminuita da 48 a 40 unità.

Per quanto attiene agli aspetti procedurali afferenti alla nomina dei dirigenti di prima fascia permangono, comunque, alcuni profili di complessità legati essenzialmente ai criteri e alle modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali di cui alla determinazione presidenziale n. 133/2016 e, quindi, alla costituzione della commissione di esperti e alla sua attività, di cui si è detto anche nelle relazioni della Corte dei conti sugli esercizi 2015 e 2016.

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

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

Con decorrenza 1° marzo 2017, il direttore generale ha attribuito gli incarichi dirigenziali, ivi compreso quello conferito a un dirigente esterno all'amministrazione nominato ai sensi dell'art. 19, c. 6, d.lgs. n. 165/2001 e in precedenza assegnato ad un Progetto temporaneo soppresso nel recente assetto ordinamentale. In quest'ultimo caso, l'assegnazione del dirigente medesimo ad una diversa struttura (la direzione centrale Studi e ricerche, ove sono confluite le competenze del detto Progetto temporaneo) è avvenuta in prosecuzione (e per la durata residua) del rapporto di lavoro già instaurato e al di fuori della procedura concorsuale interna, nella implicita motivazione che le attività che costituiscono oggetto dell'incarico

“sono sicuramente strategiche e rivestono tuttora assoluta rilevanza per l’Istituto”⁴⁷. Percorso, quest’ultimo, che è apparso discostarsi dal criterio seguito nella coeva procedura concorsuale relativa all’assegnazione degli incarichi di prima fascia (nell’ambito della quale anche gli incarichi *ex* 19, c. 6, d.lgs. n. 165/2001 sono stati considerati decaduti) e da cui sarebbe dovuto conseguire un nuovo scrutinio circa la sussistenza in capo all’interessato dei requisiti di legge.

È da aggiungere come, nel mese di dicembre, l’Istituto abbia poi conferito e assegnato alla medesima direzione Studi e ricerche, sempre con la procedura di cui alla determinazione n. 133/2016, tre ulteriori incarichi dirigenziali ai sensi dell’art. 19, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, nella motivazione dell’assenza di professionalità specifiche nei ruoli dirigenziali.

Un nuovo incarico dirigenziale a tempo determinato è stato conferito a fine maggio 2018, ai sensi dell’art. 19, c. 5 *bis*, d.lgs. n. 165/2001. L’assegnazione, presso la direzione centrale Relazioni esterne, ha fatto seguito a due interPELLI e relativa procedura comparativa nella quale le professionalità specifiche, richieste per presidiare le competenze di una neoistituita area manageriale, non sono state individuate nel ruolo dirigenziale dell’Istituto.

I profili di complessità sopra esposti evidenziano, in conclusione, l’opportunità di determinare per il triennio 2018-2020 un fabbisogno maggiormente in linea con le strutture funzionali delineate dalla riorganizzazione intrapresa, anche al fine di riassorbire il divario fra la dotazione organica e la consistenza della dirigenza di seconda fascia (-4,5 per cento), anche in relazione ai 6 posti non più indisponibili.

In relazione al Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, i criteri per la valutazione della *performance* individuale del personale dirigente, di livello generale e non, sono stati riconsiderati al fine di tener conto dei compiti aggiuntivi attribuiti all’Istituto senza riconoscimento di risorse supplementari, con determinazione presidenziale n. 91 del 6 giugno 2017.

5.4 Nella determinazione del fabbisogno per il prossimo triennio dell’area medica, si presta a essere oggetto di attenta valutazione l’importante divario fra la consistenza e la dotazione del personale (-8,2 per cento), nonostante la recente immissione nei ruoli dell’Istituto di trenta medici della Croce rossa italiana e in considerazione dei sempre maggiori compiti assunti

⁴⁷ In questo senso si esprime il direttore generale dell’Istituto in sede di deduzioni del 24 maggio 2017 alle osservazioni formulate dal Collegio dei sindaci.

dall'Istituto. Sul convenzionamento di medici esterni, si rinvia al capitolo sette di questa relazione

Nelle more del riassetto della medesima area, il presidente dell'Istituto, su proposta del direttore generale e resa l'informativa alle organizzazioni sindacali, con determinazione n. 33 del 5 aprile 2018, ha dettato 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. È, inoltre, disposta, per i Coordinamenti professionali già interessati da un processo di riorganizzazione, la decadenza degli incarichi e delle posizioni organizzative.

Al riguardo, la Corte dei conti non può non riproporre le riflessioni già formulate circa i compiti affidati alle commissioni di esperti esterni. Questi compiti appaiono, infatti, poter incidere sull'ambito delle attribuzioni del direttore generale, delimitando 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) con l'ulteriore rischio di aumentare la possibilità di contenziosi, oltretutto poco congrui rispetto all'esigenza di bilanciare le competenze tecniche possedute dai candidati con le pregresse esperienze professionali.

A seguito dell'espletamento delle procedure dettate, l'Istituto ha confermato l'incarico di Coordinatore generale dell'area professionale legale, come consentito, per una sola volta laddove si ravvisino esigenze organizzative e/o funzionali, dal menzionato Regolamento in materia di rotazione del personale.

L'Ente ha invece ritenuto di conferire l'incarico di Coordinatore generale dell'area statistico attuariale a un professionista non ricompreso nella rosa predisposta dalla commissione, rendendo ancor più attuali le considerazioni della Corte sopra riportate⁴⁸.

5.5 In parallelo alla progressiva contrazione del numero delle unità di personale (tabella 6), la tabella 7 mostra l'andamento in diminuzione nell'ultimo quinquennio degli oneri correnti per il personale in attività di servizio (-8,9 per cento tra il 2013 e il 2017), che nel 2017

⁴⁸ Con riguardo alle procedure in argomento e più in generale sull'opportunità di avvalersi delle commissioni composte da esperti esterni, il Collegio dei sindaci ha formulato proprie valutazioni coerenti con le considerazioni espresse dalla Corte dei conti nelle relazioni sugli esercizi 2015 e 2016 (verbale n. 38 dell'8 novembre 2018).

ammontano, in termini finanziari di competenza, a 1,653 md, con un'incidenza del 49,4 per cento sulle spese di funzionamento correnti, che si attestano su 3,343 md.

Tabella 7 - Rapporto spese correnti di funzionamento e di personale 2013-2017.

Anno	Spese di funzionamento	Spese personale in servizio	Spese personale/ Spese di funzionamento %
2013	3.932.158.449	1.813.267.425	46,1
2014	3.616.041.921	1.745.070.238	48,3
2015	3.473.509.130	1.720.180.445	49,5
2016	3.471.416.800	1.698.571.238	48,9
2017	3.342.836.269	1.652.741.838	49,4

Fonte: Corte dei conti, elaborazione da rendiconto 2013-2017

La tabella 8 espone, nel 2017 sul 2016, la spesa relativa alle competenze fisse della retribuzione e gli oneri previdenziali e assistenziali e mostra, rispettivamente, un incremento del 0,2 per cento e una diminuzione del 8,1 per cento.

Quanto al decremento della voce trattamenti accessori, pari nel complesso al -3,8 per cento, è da rilevare come questo andamento sia da ricondurre sostanzialmente alle aree A, B e C (-5,1 per cento), dovuto essenzialmente all'applicazione dell'art. 23, c. 2, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

Tabella 8 - Oneri per personale in servizio.

	2016	2017	2016/2017 %
Stipendi, assegni fissi e indennità speciali	789.083.118	790.395.270	0,2
Oneri previdenziali e assistenziali	337.876.886	310.346.889	-8,1
Trattamenti accessori⁴⁹, di cui	468.229.909	450.498.611	-3,8
Dirigenti I fascia	10.750.836	10.743.409	-0,1
Dirigenti II fascia	54.638.777	54.650.000	0
Medici	32.298.975	32.298.975	0
Altri professionisti	19.486.942	19.486.942	0
Aree A-B-C	351.054.379	333.319.285	-5,1

Fonte: Corte dei conti, elaborazione da rendiconto 2016-2017

Alla spesa complessiva concorrono oneri in consistente diminuzione per il personale in comando da altre amministrazioni (-65,8 per cento, da 15 ml a 5,1 ml), mentre aumentano gli oneri per straordinario e turni (+14,9 per cento, da 15,5 ml a 17,8 ml) e per buoni pasto (+16

⁴⁹ Le voci espone in tabella non comprendono gli onorari di avvocato e le competenze di procuratore, gli incentivi per la progettazione ai professionisti dell'area tecnico edilizia e le posizioni organizzative delle aree professionali, pari nel 2017, rispettivamente a euro 27.014.398 (+1,5 per cento sul 2016), euro 2.175.177 (+53,7 per cento) ed euro 1.325.680 (-8,5 per cento).

per cento, da 28,3 ml a 32,8 ml). Restano invece quasi invariate le spese relative alle missioni (+1 per cento, da 12,4 ml a 12,5 ml).

Ancora in tema di trattamento del personale, è da rilevare la variazione di spesa per gli interventi di natura assistenziale e sociale (+0,4 per cento, da 18,1 ml a 18,2 ml), per la concessione dei prestiti (+18,5 per cento, da 99 ml a 117,2 ml) e per i mutui edilizi (+8,7 per cento, da 59,1 ml a 64,3 ml).

Quanto agli oneri afferenti la formazione, la variazione negativa sui relativi oneri è del 39,4 per cento (da 1.066.095 a 645.951), con un impegno del 16,8 per cento sulle previsioni definitive.

6. LE CONTRIBUZIONI

6.1 Nell'ambito delle entrate correnti - che nel 2017 risultano pari a 339,692 md, con un incremento di 7,3 md (+2,2 per cento rispetto al 2016) - quelle contributive rappresentano il 66,13 per cento (in valore assoluto 224,627 md).

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

Tabella 9 - Andamento entrate contributive anni 2013-2017.

(dati in milioni)

ANNO	2013	2014	2015	2016	2017
Totale Gestione privata	154.189	155.886	159.437	165.048	169.117
Variazione %	2,29	1,10	2,27	3,52	2,46
Totale ex Inpdap	55.952	55.576	55.350	55.512	55.510
Variazione % ex Inpdap	4,00	-0,67	-0,41	0,29	n.s.
Totale bilancio	210.141	211.462	214.787	220.560	224.627

Fonte: Inps; bilancio consuntivo 2017

L'importo più rilevante continua ad essere costituito dall'apporto della Gestione lavoratori del settore privato - comprensiva anche di autonomi, parasubordinati, lavoratori iscritti alla gestione *ex* Enpals, fondo clero e quote di partecipazione alle singole gestioni - pari a 169,117 md, in aumento rispetto ai 165,048 md del 2016 (+2,46 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 5,861 md nel 2017 e a 6,021 md nel 2016, con una riduzione di 160 ml (-2,7 per cento).

Le entrate contributive della Gestione lavoratori del settore pubblico (*ex* Inpdap) risultano, nel 2017, pari a 55,510 md, con una diminuzione di 2 ml rispetto al 2016.

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

per Ivs sulla quota parte di prestazioni pensionistiche della medesima natura, 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, 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. 88/1989.

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

Tabella 10 - Indice di copertura prestazioni istituzionali.

(dati in milioni)

ANNO	2013	%	2014		%	2015	%	2016	%	2017	%
Entrate contributive al netto quota TFR + Trasferimenti da Stato	303.741		304.323			312.787		321.913		329.043	
Prestazioni istituzionali	303.464	100	303.400		100	307.831	102	308.021	105	312.149	105
Entrate contributive IVS al netto quota TFR	181.443		182.383			185.398		190.872		194.450	
Prestazioni pensionistiche IVS *	199.156	91	201.363		91	200.903	92	201.649	94	201.730	96

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

Fonte: Corte dei conti su dati bilancio Inps

Sull'andamento in crescita delle entrate contributive nel settore privato, incidono - nel triennio 2015/2017 - le somme per interventi di esonero contributivo per nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato (si tratta delle misure previste dai cc. 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, cc. 178 e seguenti, della l. 28 dicembre 2015, n. 208) e, per l'esercizio in esame, derivanti dalle misure denominate "Occupazione Sud"⁵⁰.

⁵⁰ Incentivo ai datori di lavoro per l'assunzione di persone disoccupate ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 150/2015 - per favorire l'occupazione nelle regioni "meno sviluppate" o "in transizione" - istituito con il d. dir. Ministero del lavoro 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;

L'importo impegnato in bilancio nel 2017 per gli interventi di esonero - non finanziati da risorse proprie dell'Istituto - è pari a 5,381 md per l'esonero triennale⁵¹, 0,967 md per quello biennale⁵² e 0,172 md per l'intervento "Occupazione Sud" con un corrispondente trasferimento da parte dello Stato di 2,522 md per i primi e la copertura totale dell'esonero biennale.

Ne derivano residui attivi di 2,858 md per l'anno 2017, ai quali si aggiungono 0,333 md per l'anno 2016 e 0,336 md riferiti all'anno 2015 per un totale 3,528 md - iscritti in bilancio quale credito vantato verso lo Stato a copertura degli oneri derivanti dall'esonero del versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro - 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 2016 e il 2017, una variazione in aumento dei contributi di 4,067 md.

Dal lato meramente contabile, l'incremento di questa voce di entrata, ove determinato al netto dell'apporto statale per l'esonero (pari complessivamente a 6,520 md), fa emergere un incremento di circa 4,314 md nell'accertamento delle risorse proprie (tabella 11).

Tabella 11 - Incidenza degli incentivi alle assunzioni sulle entrate contributive.

(dati in milioni)

ANNO	2016	2017	Δ
Entrate contributive	220.560	224.627	4.067
Esonero ex l. n. 190/2014	6.352	5.381	-971
Esonero ex l. n. 208/2015	415	967	552
Occupazione Sud	0	172	172
Entrate contributive nettizzate	213.793	218.107	4.314

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

b) lavoratori con almeno 25 anni, privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, ai sensi del d.m. lavoro del 20 marzo 2013.

⁵¹ 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, c. 118 e seguenti, della l. n. 190/2014. La misura dell'esonero è pari all'ammontare dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi Inail, nel limite massimo di un importo pari a euro 8.060,00 su base annua.

⁵² Il riferimento è all'esonero dal versamento del 40 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, in relazione alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, ai sensi dell'art. 1, commi 178 e seguenti, della l. n. 208/2015. L'esonero consiste nella misura del 40 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro e non può comunque essere superiore alla misura massima di 3.250,00 euro su base annua.

I dati esposti nel Rapporto annuale dell'Inps mostrano come, nel 2017, le assunzioni a tempo indeterminato siano 1.425.718⁵³. Di queste le assunzioni agevolate sono 138.190 (9,7 per cento del totale), a loro volta riferibili per 103.594 unità alla misura "Occupazione Sud" e per 34.596 unità a rapporti di lavoro avviati con altri incentivi e nel corso della prosecuzione del "Programma Garanzia Giovani"⁵⁴.

L'incidenza dei rapporti di lavoro agevolati sul totale delle assunzioni è nel 2017 assai inferiore a quello del precedente biennio. Nel 2015, infatti, il numero delle assunzioni agevolate era di 1.526.795 (61,3 per cento, su un totale di 2.491.951 assunzioni a tempo indeterminato), mentre nel 2016 si attesta su 636.234 (40,3 per cento, su un totale di 1.580.605). 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.

La dinamica delle assunzioni agevolate, se da una parte assume rilievo influenzando i tetti occupazionali del triennio 2015-2017, determina un limitato effetto sulla cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato con un meno sette per cento nel 2016 sul 2015 e risultando in diminuzione nel 2017 dello 0,2 per cento (3.893 unità). Quanto alla causale indennizzabile di cessazione per licenziamento, si registra una limitata contrazione dalle 659.777 unità del 2016 alle 615.708 del 2017, mentre le cessazioni dei contratti a termine evidenziano un incremento di 802.993 unità (25,3 per cento rispetto al 2016).

A sua volta la cennata tendenza dei rapporti instaurati si riverbera sull'entità delle contribuzioni accertate, le cui variazioni in incremento, specie con riferimento al 2017, paiono beneficiare dell'apporto contributivo derivante dalle assunzioni a termine che passano dai 3.779.136 rapporti avviati nel 2016 ai 4.811.984 nel 2017⁵⁵. Ne consegue come l'orientamento di crescita delle entrate contributive proprie risulterebbe, pertanto, imputabile per la maggior parte al gettito contributivo derivante dalle assunzioni a tempo determinato. Assunzioni, queste, i cui andamenti sembrano produrre effetti anche dal lato degli oneri, con l'incremento

⁵³ Il dato non comprende 73.634 le 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, c. 773, della l. n. 296/2006), l'1,31 per cento per la Naspi e un'aliquota dello 0,30 per cento destinata alla formazione (art. 25, l. n. 845/1978, per un totale pari all'1,61 per cento).

⁵⁴ Tirocinio nell'ambito del piano italiano di attuazione della c.d. "Garanzia Giovani", di cui all'art. 3, c. 1, lett. c), del d.l. n. 76/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 99/2013.

⁵⁵ Rileva, in aggiunta, anche se limitata nella misura della contribuzione, l'aumento delle assunzioni in apprendistato che per il triennio 2015/2017 evidenziano un costante aumento da 177.166 a 234.659 fino a 285.541 unità.

dei pagamenti di prestazioni a sostegno del reddito, che per la sola Naspi evidenzia nell'anno 2017 un aumento di 783 ml (+9,78 per cento) rispetto all'esercizio antecedente passando da 8,005 md del 2016 a 8,788 md.

Nel complesso le assunzioni a tempo indeterminato instaurate nel 2017 diminuiscono di 154.887⁵⁶ unità per effetto dell'andamento negativo delle assunzioni agevolate, rispetto alle assunzioni totali, confermato dalla parallela riduzione della trasformazione dei rapporti a tempo determinato rispetto all'anno antecedente (-60.076 unità pari al 16,8 per cento).

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

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

I controlli svolti nell'anno in riferimento fanno emergere come 43.270⁵⁷ aziende abbiano effettuato attivazioni di contratti a tempo indeterminato in assenza dei requisiti di legge per beneficiare della riduzione contributiva. Le assunzioni del 2017 senza requisiti per l'esonero - in fisiologica flessione in termini assoluti rispetto agli anni precedenti per la scadenza dell'efficacia dei provvedimenti istitutivi - sono pari a 51.277 (di cui 38.048 per esonero triennale e 13.229 per quello biennale).

L'attività di vigilanza documentale ha consentito, infatti, di accertare, nel 2017, 119,565 ml riferibili alla fruizione indebita dell'esonero triennale di cui alla l. n. 190/2014, e 15,792 ml a titolo di esonero biennale *ex* l. n. 208/2015 per un totale di interventi pari a 135,357 ml⁵⁸, somme queste ultime che hanno contribuito a valorizzare l'indicatore della riduzione del debito pubblico che si attesta nei suoi valori complessivi sull'importo di 296 ml, riferibile alla generalità delle prestazioni indebite.

⁵⁶ Rapporto annuale 2018, pag. 68.

⁵⁷ Dai controlli effettuati dalla Direzione centrale entrate e recupero crediti, emerge che 32.563 aziende hanno fatto ricorso alla irregolare fruizione dell'esonero *ex* l. n. 190/2014 alle quali si aggiungono altre 10.707 aziende per l'esonero *ex* l. 208/2015.

⁵⁸ Nel Piano della vigilanza documentale 2018 - approvato con determinazione presidenziale n. 102 dell'1.08.2018 - l'importo accertato per la causale in riferimento risulta pari a 156,241 ml.

I "recuperi" da sgravi di oneri contributivi non dovuti sono pari, complessivamente, a 62,842 ml.⁵⁹ Ne deriva che le somme effettivamente introitate sono pari a quasi il 50 per cento dell'accertato per esonero triennale (59,302 ml) mentre si attestano su valori più bassi (22,5 per cento) quelle per indebita decontribuzione biennale per assunzioni non incentivabili⁶⁰.

Su valori modesti continua ad attestarsi il realizzo dei crediti affidati agli agenti della riscossione che, nel 2017, è di 431 milioni a fronte dei 12,042 md ceduti (3,58 per cento). Come, con maggior dettaglio si dirà nel paragrafo cinque, nell'arco temporale 2000-2017 la percentuale del riscosso dagli agenti medesimi sul totale dei crediti ceduti si attesta (al lordo degli annullamenti o sgravi) sul 17,14 per cento (32,546 md a fronte dei 189,940 md iscritti a ruolo).

Sul versante della quantificazione e dell'accertamento delle entrate contributive è da porre in evidenza come l'Istituto, con la circolare n. 106 del 2017, abbia rivisitato i criteri relativi all'applicazione del regime sanzionatorio previsto dall'art. 116, c. 8 e 9, della l. 23 dicembre 2000, n. 388, uniformandosi ai più recenti orientamenti espressi in materia dalla Corte di Cassazione⁶¹.

In precedenza, l'Istituto aveva ritenuto (circolare n. 66/2008) - a fronte di un non univoco orientamento giurisprudenziale - che ai fini della qualificazione dell'evasione contributiva la citata l. n. 388/2000 avesse delimitato l'elemento oggettivo della fattispecie alla sola ipotesi di occultamento del rapporto di lavoro o delle retribuzioni erogate. L'omessa denuncia dei lavoratori o delle retribuzioni all'Inps era, per converso, ritenuta riconducibile alla fattispecie di omissione contributiva, laddove il datore di lavoro avesse provveduto alla mera registrazione dei lavoratori e delle retribuzioni nei libri paga e matricola, anche in assenza delle denunce obbligatorie. Si riteneva, infatti, che non potessero qualificarsi "occultati" i rapporti di lavoro o le retribuzioni erogate in tutti i casi in cui tali informazioni, ancorché non emergenti dalle denunce (modello Dm10/Uniemens non presentati), risultassero però dalle comunicazioni e dalle registrazioni obbligatorie.

⁵⁹ Per "recupero" si intendono le somme che originariamente destinate a finanziare l'intervento o la prestazione (nel caso di specie l'esonero contributivo), ma sin dai primi controlli non effettivamente imputate per mancanza dei requisiti di legge.

⁶⁰ Il dato si riferisce al 31 dicembre 2017. Quanto all'importo residuo pari a 72,515 ml l'Istituto ha attivato le procedure di recupero coattivo.

⁶¹ Ai sensi di legge, ai fini dell'omissione condizione necessaria è che l'ammontare della contribuzione dovuta sia rilevabile dalle denunce o registrazioni obbligatorie. L'evasione si realizza, invece, qualora il datore di lavoro, con l'intenzione specifica di non versare i contributi o premi, occulta rapporti di lavoro in essere ovvero le retribuzioni erogate.

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

In ragione del lasso di tempo intercorso tra la citata pronuncia giudiziale e la circolare attuativa del 2017, il magistrato delegato al controllo ha chiesto all'Istituto informazioni in merito ai minori introiti per sanzioni e interessi relativi a periodi antecedenti all'efficacia della circolare medesima. Riguardo a quest'ultimo aspetto, l'amministrazione, nel comunicare di non disporre di elementi circostanziati, ha fornito più d'una argomentazione a giustificazione del proprio operato, non sempre, peraltro, del tutto convincenti rispetto ad un obiettivo pluriennale ritardo nell'attuazione della più rigorosa disciplina che qui occupa⁶².

Un riferimento è, poi, da riservare alle indicazioni fornite dall'Istituto alle proprie sedi nel settembre 2016, recante disposizioni per l'esercizio della autotutela relativa a crediti oggetto di avvisi di addebito inoppugnabili⁶³.

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

⁶² In particolare, l'amministrazione ha riferito come la materia sia stata, comunque, incisa dalla previsione di cui al d.l. n. 193/2016, che ha introdotto 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, senza corrispondere sanzioni e interessi di mora (quale sia il regime sanzionatorio applicato). Considerazione, quest'ultima, che appare, in vero, poco conferente, in quanto le disposizioni di legge in materia di definizione agevolata non possono trovare applicazione per le esposizioni debitorie sanate (pagate) antecedentemente alla entrata in vigore dello stesso decreto. Infatti, dalle violazioni già definite tramite il pagamento ridotto delle sanzioni, per effetto della derubricazione delle inadempienze da evasione ad omissione contributiva, non può derivare la ripetizione delle somme introitate a titolo di interessi e sanzioni. Risulta, inoltre, tutta da comprovare l'ulteriore argomentazione fornita dall'amministrazione circa l'asserita esclusione delle minori entrate con riferimento alla circostanza che le procedure informatiche avrebbero continuato ad applicare il regime dell'evasione. Non appare, infatti, che possa e debba essere esclusa un'attività degli operatori delle sedi che, in virtù delle istruzioni ermeneutiche fornite dalla circolare n. 66/2008, abbiano operato - previa istanza dei contribuenti - la modifica del sistema sanzionatorio nella forma meno afflittiva in conformità alle previsioni contenute nella medesima circolare. Né maggiore pregio appaiono assumere le considerazioni rese dalla medesima direzione centrale ove si intende collegare il ritardo alla durata dell'iter di sottoposizione della nuova circolare all'avallo ministeriale e dell'avvocatura interna.

⁶³ L'art. 24, c. 5, del d.lgs. n. 46/1999 dispone che "contro l'iscrizione a ruolo il contribuente può proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento. Il ricorso va notificato all'Ente impositore ed al concessionario".

fondatezza della pretesa creditoria dell'Istituto, il ricorso all'esercizio del potere di autotutela resta escluso relativamente ai fatti che hanno costituito oggetto del giudizio.

A fronte di un tale orientamento, resta l'esigenza che l'amministrazione ne monitori - se del caso impartendo più dettagliate istruzioni alle sedi - l'applicazione sul territorio, anche al fine di contenere i margini discrezionali in un settore particolarmente delicato quale è quello dell'accertamento delle entrate contributive.

Al fine di assicurare la legittimità e la conformità del procedimento e del provvedimento di autotutela, le soluzioni operative poste in essere dall'amministrazione hanno previsto la creazione di un'apposita procedura (autotutelaweb) attraverso la quale sono scandite le varie fasi del procedimento che obbligatoriamente debbono essere valorizzate con le informazioni necessarie e le motivazioni che nel merito supportano l'adozione del provvedimento di autotutela. È, inoltre prevista un'ulteriore modalità di controllo con la possibilità per i direttori provinciali e regionali di accedere ai fascicoli, di monitorare le fasi di lavorazione e di attivare un sistema di controllo del processo, anche successivo all'adozione del provvedimento medesimo.

La tabella 12 riporta, infine, l'andamento, nel biennio 2016/2017, delle entrate contributive suddivise tra le singole gestioni dei lavoratori dipendenti e pone in evidenza un incremento del gettito nel settore privato di 3,498 md e un apporto del settore pubblico, che aumenta di 56 ml.

Tabella 12 - Entrate contributive lavoratori dipendenti.

(dati in milioni)

Lavoro dipendente *	Contributi **		Variazioni assolute	Variazioni %
	Anno			
	2016	2017	2016/2017	2016/2017
FPLD - altre gestioni obbligatorie.	135.489	138.987	3.498	2,58
Ex ENPALS	1.136	1.214	78	6,87
Ex INPDAP	55.073	55.129	56	0,10
TOTALE	191.700	195.329	3.629	1,89

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

**Fonte: Inps; Nota integrativa al bilancio consuntivo 2017

6.2 Le entrate contributive del comparto lavoro dipendente privato segnano un significativo incremento - in valore assoluto 3,498 md - essenzialmente da ricondurre all'aumento (2,977 md) fatto registrare dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti - Fpld.

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

Nella tabella 13 sono esposti gli apporti più significativi dei fondi del comparto nel 2017, in raffronto con i corrispondenti dati dell'anno precedente⁶⁴.

Tabella 13 - Contributi comparto lavoratori dipendenti*.

(dati in milioni)

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2016	2017	2016/2017	2016/2017
FPLD	98.729	101.927	3.198	3,24
FPLD Trasporti	1.091	1.064	-27	-2,47
FPLD Telefonici	593	572	-21	-3,54
FPLD Elettrici	593	467	-126	-21,25
FPLD INPDAI	1.582	1.535	-47	-2,97
Gestione Prestazioni temporanee (GPT)	20.738	21.673	935	4,51
Totale	123.326	127.238	3.912	3,17

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

Fonte: Inps; bilancio consuntivo 2017

L'analisi della evoluzione, nel biennio, del numero degli iscritti assume particolare rilievo al fine di valutare l'andamento delle singole gestioni (tabella 14).

I dati esposti in tabella mostrano la ripresa delle iscrizioni del Fpld (+465.500), a fronte di una progressiva variazione negativa nei fondi aventi evidenza contabile separata di 5.080 unità. In particolare, nella gestione degli elettrici la diminuzione degli iscritti è pari al 6,20 per cento (-1.830 iscritti), così come continua è la flessione dell'Inpdai, pari a -1.610 unità (-5,40 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

⁶⁴ 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.

di stabilità per gli anni 2015 e 2016, e dal più contenuto impatto delle misure analoghe previste per il 2017.

Tabella 14 - Numero iscritti Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

Lavoratori dipendenti	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2016	2017	2017-2016	2017-2016
FPLD	13.228.500	13.694.000	465.500	3,52
FPLD Trasporti	103.100	101.900	-1.200	-1,16
FPLD Telefonici	45.540	45.100	-440	-0,97
FPLD Elettrici	29.500	27.670	-1.830	-6,20
FPLD INPDAI	29.810	28.200	-1.610	-5,40
Totale	13.436.450	13.896.870	460.420	3,43

Fonte: Inps; Relazione del presidente al bilancio consuntivo 2017

Le iscrizioni ai fondi, come evidenziato nella tabella 15, incidono sul rapporto prestazione/iscritti e prestazione /contributi e determinano per il Fpld un leggero miglioramento del primo rapporto e la sostanziale invarianza del secondo, mentre aumentano gli squilibri, ormai strutturali, degli altri fondi.

Tabella 15 - Rapporto prestazioni/iscritti e prestazioni/contributi Fondo previdenza lavoratori dipendenti.

	Rapporto n. Pensioni/iscritti *		Rapporto Pensioni/contributi **	
	Anno		Anno	
	2016	2017	2016	2017
FPLD	0,63	0,60	1,07	1,06
FPLD Trasporti	1,00	1,00	2,03	2,02
FPLD Telefonici	1,64	1,66	3,24	3,39
FPLD Elettrici	3,32	3,55	4,22	5,48
FPLD INPDAI	4,29	4,58	3,57	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 (tab.16) evidenzia un reiterato ridimensionamento del numero di iscritti (nel complesso, -58.177 unità)⁶⁵ che assume rilievo preoccupante per le gestioni artigiani e commercianti, che diminuiscono, rispettivamente di 29.737 e 19.320 unità. Con riguardo alla Gestione separata, l'andamento antitetico tra iscrizioni e contributi accertati è da ricondurre, in tutta prevalenza alla concorrenza dei seguenti fattori *i)* alla trasformazione della natura del rapporto di lavoro per effetto dell'utilizzo dei benefici derivanti dall'esonero contributivo in caso di assunzioni a tempo indeterminato; *ii)* all'accertamento e alla iscrizione di nuove categorie di lavoratori (quali i giudici di pace ed onorari, prestatori occasionali con libretto famiglia o contratto di prestazione occasionale); *iii)* all'aumento dell'aliquota di contribuzione nella misura del 32,72 per cento⁶⁶.

Gli iscritti alla gestione CdcM segnano, per parte loro, una nuova riduzione di 5.765 unità che incide marginalmente sul miglioramento degli indici di riferimento che, comunque, confermano il dissesto strutturale della gestione.

Tabella 16 - Numero iscritti comparto lavoratori autonomi.

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2016	2017	2017-2016	2017-2016
CDCM	446.907	439.787	-5.765	-1,29
Artigiani	1.661.627	1.631.890	-29.737	-1,79
Commercianti	2.151.220	2.131.900	-19.320	-0,90
Gestione separata (parasubordinati)	1.249.000	1.247.000	-2.000	-0,16
TOTALE	5.508.754	5.450.577	-58.177	-1,06

Fonte: Inps, bilancio consuntivo 2017

Sempre con riguardo al numero degli iscritti del comparto è da ritenere come, un pur limitato, impatto positivo è derivato dalla iscrizione dei giudici di pace e dei magistrati onorari presso

⁶⁵ Il dato di consuntivo, dal 2017, è riferito al numero medio annuo degli iscritti anziché, come in precedenza alla consistenza al 31 dicembre.

⁶⁶ L'art. 2, c. 57, l. n. 92/2012 modificando l'art. 1, c. 79, della l. 24 dicembre 2007, n. 247, ha stabilito l'aliquota contributiva - per i soggetti non assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie - nella misura del 32 per cento per l'anno 2017 per IVS (+ 0,72 di aliquota aggiuntiva).

la Gestione separata dell'Inps, come disposto dall'art. 25 del d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116, ed in prospettiva dall'apporto della contribuzione derivante dal ripristino del lavoro accessorio (*voucher*), per effetto delle modifiche normative in materia di lavoro occasionale.

Le difficoltà dell'intero comparto trovano conferma negli andamenti esposti nella tabella 17 con un rapporto tra pensioni ed iscritti che registra un lieve peggioramento, sui valori del 2016, ad eccezione della gestione dei lavoratori autonomi agricoli nonostante il calo degli iscritti. In particolare è da rilevare la crescita del rapporto pensioni/iscritti nella Gestione separata (da 0,31 a 0,33) quale conseguenza immediata dell'incremento delle prestazioni, anche supplementari, liquidate e dalla limitata diminuzione dei contribuenti (pari allo 0,16 per cento).

In leggero miglioramento è, invece, il rapporto tra prestazioni e contributi con riguardo ai settori dei Cdc, commercianti e a quello degli artigiani, i cui indici passano da 3,44 a 3,32, da 0,93 a 0,91 e da 1,43 a 1,41.

Tabella 17 - Rapporto pensioni/iscritti/contributi comparto lavoratori autonomi.

Lavoratori autonomi	Rapporto Pensioni/iscritti*		Rapporto Prestazioni/contributi**	
	2016	2017	2016	2017
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	2,65	2,64	3,44	3,32
Artigiani	1,00	1,03	1,43	1,41
Commercianti	0,65	0,66	0,93	0,91
Gestione separata (parasubordinati)	0,31	0,33	0,11	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 2017

Il gettito contributivo, nel complesso, registra un incremento di 533 ml (tabella 18), cui contribuiscono, in particolare, i commercianti (+226 ml).

Va, del pari, sottolineato il risultato nel settore dei "parasubordinati" (+163 ml), in prevalenza imputabile all'aumento delle aliquote e nonostante la diminuzione del numero degli iscritti. Andamento questo che determina la limitata crescita delle entrate contributive nell'intero comparto dei lavoratori autonomi (1,93 per cento).

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

d.l. n. 50/2017⁶⁷ - abbia comportato un rallentamento della crescita del gettito contributivo alla gestione medesima. Nell'esercizio 2017 l'andamento dell'accertato è, comunque, più contenuto in ragione della facoltà di utilizzo - fino al 31 dicembre 2017 - dei buoni per prestazioni di lavoro accessorio richiesti alla data di entrata in vigore del decreto di abrogazione della normativa in materia di lavoro accessorio⁶⁸.

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 venga erogato secondo le modalità previste per il "Libretto Famiglia", mentre i *voucher* a tal fine già acquisiti telematicamente entro il 31 dicembre 2017 continueranno 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 medesimi. 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 i settori del turismo - per il quale è previsto possano accedere tutte le aziende alberghiere e le strutture ricettive del settore turismo - e degli enti locali. 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.

Viene, anche, estesa la platea di potenziali utilizzatori, in quanto possono accedere alle prestazioni occasionali tutte le aziende alberghiere e le strutture ricettive che operano nel settore del turismo e che hanno alle proprie dipendenze fino a otto lavoratori.

⁶⁷ "Disciplina delle prestazioni occasionali. Libretto Famiglia. Contratto di prestazione occasionale".

⁶⁸ Il d.l. 17 marzo 2017, n. 25, recante "Disposizioni urgenti per l'abrogazione delle disposizioni in materia di lavoro accessorio nonché per la modifica delle disposizioni sulla responsabilità solidale in materia di appalti", ha disposto, al c. 1, dell'art. 1, l'abrogazione degli art. 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 81/2015, relativi alla disciplina del lavoro accessorio, a decorrere dal 17 marzo 2017.

Sul versante delle entrate un ulteriore allargamento della platea dei destinatari delle prestazioni occasionali, tramite il libretto famiglia, deriva dall'art. 1, c. 368, della l. 205/2017 che, integrando l'art. 54 *bis* del d.l. n. 50/2017 citato, ha incluso le attività lavorative degli *steward* prestate negli impianti sportivi nei confronti di ciascun utilizzatore (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 d. 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 trovino applicazione né il limite di cinque dipendenti previsto in via generale dal d. l. n. 50/2017 per l'accesso alle prestazioni occasionali da parte degli utilizzatori diversi dalle persone fisiche non nell'esercizio di un'attività economica, né 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, nel settore del lavoro autonomo, contribuirà, anche per gli esercizi successivi, quanto disposto 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 separata⁶⁹, prevedendo un'aliquota aggiuntiva pari allo 0,51 per cento⁷⁰ 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.

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Il contributo aggiuntivo accertato a copertura della dis-coll (l. n. 81/2017) è stato pari a 21,159 ml a fronte dell'erogazione di indennità di disoccupazione per i collaboratori per 7,107 ml.

Tabella 18 - Entrate contributive comparto lavoratori autonomi.*(dati in milioni)*

Lavoro autonomo*	Contributi			
	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2016	2017	2017/2016	2017/2016
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	1.175	1.206	31	2,64
Artigiani	8.295	8.408	113	1,36
Commercianti	10.599	10.825	226	2,13
Gestione separata (parasubordinati)	7.486	7.649	163	2,18
TOTALE	27.555	28.088	533	1,93

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

Fonte: Inps; bilancio consuntivo 2017

Sempre con riguardo alle gestioni dei lavoratori autonomi, un cenno è da riservare alla prosecuzione nel 2017 delle attività finalizzate al recupero di crediti tramite l'operazione "Poseidone" con lo scambio e confronto dei dati presenti negli archivi Inps e dell'Agenzia delle entrate. Per l'effetto, risultano iscritti alla gestione nuovi soggetti contribuenti che, per l'anno di competenza 2011, ha consentito l'accertamento di crediti per 87,199 ml, di cui 50,957 ml per contributi e 36,242 ml per sanzioni. L'individuazione di 32.489 nuovi contribuenti e le somme accertate hanno parzialmente compensato in termini assoluti la riduzione delle iscrizioni (-2.000 unità nel 2017), mentre l'aumento dell'aliquota di contribuzione, e della platea degli iscritti, ha comportato un incremento del gettito nella misura del 2,18 per cento (163 ml).

La stessa operazione di accertamento svolta sui soci di società di persone, che hanno svolto attività d'impresa in modo prevalente e continuativo nell'anno 2012, ha permesso l'accertamento di crediti per 115.413.074 di euro comprensivi di sanzioni.

Ulteriori crediti per 111.668.021,20 (di cui 63.340.645,72 per contributi e 48.327.375,48 per sanzioni) risultano accertati tramite l'incrocio dei dati derivanti dal flusso delle denunce mensili (Uniemens) e i modelli 770⁷¹, quale contribuzione dovuta alla Gestione separata, con l'individuazione di ulteriori 16.054 committenti obbligati a contribuire alla Gestione.

⁷¹ Progetto di verifica avviato nell'ambito del programma di ottimizzazione della gestione del soggetto contribuente e delle infrastrutture tecnologiche (messaggio Inps 31 gennaio 2017, n. 464).

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

6.4 L'esercizio finanziario in esame è stato contraddistinto dall'adozione di provvedimenti normativi che hanno drasticamente 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. L'ultimo esercizio interamente consuntivato (2016) aveva fatto emergere un ulteriore aumento del valore dei *voucher* venduti del 24,01 per cento rispetto al 2015 (si passava, nei valori assoluti, da 1.081,114 ml a 1.340,655 ml, 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 della vendita dei *voucher* nell'ultimo triennio è esposto nella tabella 19.

Tabella 19 - Vendita voucher 2015-2017.

	Anno 2015		Anno 2016		Anno 2017*	
	Buoni venduti	Valore	Buoni venduti	Valore	Buoni venduti	Valore
Voucher cartacei	97.584.629	118.331.515	118.331.515	975.846.290	24.975.638	249.756.380
Voucher telematici	10.526.747	15.734.021	15.734.021	105.267.470	7.754.189	77.541.890
Totale	108.111.376	134.065.536	134.065.536	1.081.113.760	32.729.827	327.298.270

* 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.

Fonte: Inps; Rapporto annuale 2018

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 occasionali⁷².

⁷² 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

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

In corrispondenza, infatti, del periodo gennaio-dicembre 2017, la variazione in aumento dell'attivazione di nuovi rapporti di lavoro a chiamata o intermittenti (a tempo determinato e indeterminato) è stata, rispettivamente, pari a 127,1 e 116,5 per cento per il mese di marzo; 232 e 281,6 per cento per il mese di aprile, 108,5 e 154,3 per cento per il mese di maggio. I periodi successivi confermano l'effetto sostitutivo delle assunzioni a tempo determinato rispetto alle prestazioni occasionali continuando ad evidenziare incrementi medi di oltre il cento per cento in confronto con lo stesso periodo dell'anno antecedente e una progressiva decrescita delle assunzioni a chiamata a tempo indeterminato, salvo qualche lasso temporale contraddistinto da picchi lavorativi. A chiusura del periodo in esame gli incrementi di assunzioni a tempo indeterminato e a termine risultavano rispettivamente pari al 54,6 per cento e al 120 per cento rispetto all'anno precedente⁷³.

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

A tal fine è stabilito che l'utilizzatore - almeno sessanta minuti prima dell'inizio dello svolgimento della prestazione lavorativa - provveda alla comunicazione preventiva tramite gli strumenti messi a disposizione dall'Inps. È, inoltre, prevista - quale prerogativa dell'utilizzatore⁷⁴ - la possibilità di revoca della dichiarazione inoltrata (entro il terzo giorno

differenti destinazioni 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 ai specifici limiti economici, tutti riferiti all'anno civile di svolgimento della prestazione lavorativa:

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

⁷³ Osservatorio sul precariato dell'Inps - Report gennaio-dicembre 2017.

⁷⁴ Con la possibilità, però, per il lavoratore di confermare l'avvenuto svolgimento della prestazione, annullando la eventuale revoca.

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 nel mese di marzo 2018 a fronte di 12.977 prestazioni revocate si è proceduto ad un accertamento, in alcuni casi condotto dalla Vigilanza 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. Successivamente all'esito della estrazione dei dati afferenti alle revoche è emerso che 9.664 revoche effettuate nei termini di legge non sono state confermate dal lavoratore, su un totale di 300.998 giornate lavorative nell'anno 2017⁷⁵.

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

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

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

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 abbia dato avvio a sei operazioni di cessione e cartolarizzazione che hanno riguardato la massa dei propri crediti contributivi maturati ed iscritti in bilancio fino al 31 dicembre 2005.

Con specifiche disposizioni normative primarie e regolamentari sono state determinate le tipologie dei crediti da cedere, il valore nominale complessivo degli stessi, il prezzo iniziale, le modalità di pagamento dell'eventuale prezzo residuo, nonché le caratteristiche dei titoli da

⁷⁵ Alla data del 3 settembre 2018, risultavano revocate 17.264 prestazioni - non confermate dai lavoratori - su 630.887 giornate lavorative. Emerge come su 7.763 utilizzatori 3.771 hanno revocato una sola prestazione e 7.226 prestazioni in misura inferiore al 30 per cento rispetto a quelli poste in pagamento.

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 20 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 20 - 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 agricoli⁷⁶ - con ulteriori accordi contrattuali regolati tramite atto sottoscritto il 10 luglio 2012 ha ridefinito l'attività di trasferimento dei fondi e di rendicontazione.

⁷⁶ 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..

La modifica di questa clausola rimuove, 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 tale titolo di corrispettivo all'Inps riferibile alle riscossioni fino al 31 dicembre 2017 è pari ad euro 2.323.651.831,19.

La tabella 21 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 21 - Ulteriori anticipazioni sul corrispettivo finale.

VERSAMENTI INPS (importi in €)	Data versamento	Descrizione
985.365.703,50	luglio 2012	Saldo di cassa al 31.12.2011
166.810.557,01	ottobre 2012	da rendicontazione 1° semestre 2012
147.056.408,50	marzo 2012	da rendicontazione 2° semestre 2012
139.008.420,09	ottobre 2013	da rendicontazione 1° semestre 2013
108.257.428,84	marzo 2014	da rendicontazione 2° semestre 2013
127.641.192,58	settembre 2014	da rendicontazione 1° semestre 2014
95.592.821,17	febbraio 2015	da rendicontazione 2° semestre 2014
90.374.450,56	settembre 2015	da rendicontazione 1° semestre 2015
86.171.601,59	marzo 2016	da rendicontazione 2° semestre 2015
87.561.694,53	settembre 2016	da rendicontazione 1° semestre 2016
64.815.705,02	marzo 2017	da rendicontazione 2° semestre 2016
52.092.337,73	agosto 2017	da rendicontazione 1° semestre 2017
172.903.510,07	marzo 2018	da rendicontazione 2° semestre 2017
2.323.651.831,19		TOTALE

Alla luce di quanto sopra, i corrispettivi complessivamente incassati da Scci per le operazioni di cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi sono pari, alla data del 31 dicembre 2017 (competenza), ad euro 21.997.983.885,19.

I crediti contributivi residui risultanti nel bilancio dell'Istituto a fine 2017 sono pari a 25 md, mentre il fondo svalutazione crediti alla stessa data è valorizzato nella misura del 92 per cento del portafoglio crediti residuo, come da tabella di seguito riportata.

Crediti contributivi e sanzioni ceduti al 31/12/2017 e relativo Fondo svalutazione crediti contributivi

CREDITI CEDUTI

procedure di riscossione	fino al 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	totale
DM 10	4.592.749.163,24	939.923.674,98	1.040.204.029,46	1.194.481.616,25	1.611.247.269,80	2.639.611.576,44	2.238.099.530,24	14.256.316.860,41
Artigiani	1.857.615.051,72	313.633.153,04	263.723.505,68	281.971.339,23	311.045.605,97	348.118.557,30	270.674.716,29	3.646.781.929,23
Commercianti	1.961.464.393,80	273.140.023,72	231.791.878,35	243.081.401,16	278.911.112,10	337.370.265,07	325.143.602,50	3.650.902.676,70
Coltivatori diretti coloni e	713.342.478,33	30.622.498,59	29.084.544,09	28.384.975,54	29.573.518,46	31.720.720,90	0,00	862.728.735,91
Aziende agricole	1.420.010.025,87	111.045.455,67	217.109.187,17	247.527.931,85	273.630.887,47	316.255.783,74	0,00	2.585.579.271,76
Totale	10.545.181.112,96	1.668.364.806,00	1.781.913.144,75	1.995.447.264,03	2.504.408.393,80	3.673.076.903,45	2.833.917.849,03	25.002.309.474,01

FONDO SVALUTAZIONE PER CREDITI CEDUTI

procedure di riscossione	fino al 1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	totale
DM 10	4.507.967.318,91	922.544.781,96	1.021.011.219,19	1.172.547.136,64	1.581.294.352,39	2.591.147.192,44	2.197.106.729,03	13.993.618.730,56
Artigiani	1.676.382.452,25	295.375.669,62	256.812.137,80	276.535.886,49	305.289.461,47	341.193.526,13	264.452.374,57	3.416.041.508,33
Commercianti	1.341.134.786,67	220.264.541,56	212.016.335,77	227.431.914,51	258.152.097,33	305.850.952,42	309.399.358,38	2.874.249.986,64
Coltivatori diretti coloni e	498.253.314,10	18.309.406,13	18.577.725,14	18.480.114,57	19.231.796,31	20.475.317,75	0,00	593.327.674,00
Aziende agricole	1.105.259.884,41	83.824.258,75	160.433.115,33	179.816.775,29	198.485.177,53	230.728.162,28	0,00	1.958.547.373,59
Totale	9.128.997.756,34	1.540.318.658,02	1.668.850.533,23	1.874.811.827,50	2.362.452.885,03	3.489.395.151,02	2.770.958.461,98	22.835.785.273,12

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”), l’Inps ha maturato il diritto ad una commissione semestrale in misura fissa, che ammonta al 31 dicembre 2017 a 8,113 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 2004⁷⁷. 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’offerta⁷⁸.

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

⁷⁷ Con un accordo preliminare tra la Scci spa (la società titolare delle cartolarizzazioni) e le banche Deutsche Bank e Bayerische Hipo (gruppo Unicredit) queste ultime procedevano all’acquisto dei crediti agricoli per procedere successivamente alla loro ristrutturazione tramite la conclusione di accordi transattivi.

⁷⁸ Le posizioni oggetto di ristrutturazione risultano pari a 14.204.

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 31 opzioni di acquisto perfezionate, per un valore di crediti ristrutturati pari a 253,764 ml.

Per effetto dell'esercizio dell'opzione *call*, l'Istituto ha incassato in conto crediti agricoli ceduti - dall'avvio della operazione di ristrutturazione - circa 109,211 ml, che sommati ai riversamenti iniziali, danno luogo a un incasso totale pari a 611,420 ml.

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

Il complesso dei crediti contributivi, iscritti nello stato patrimoniale dell'Istituto, risulta al 31 dicembre 2017 pari a 104,453 md (importo uguale a quello dei residui attivi iscritti nel consuntivo finanziario), di cui 68,875 md esposti nell'apposito fondo di svalutazione.

La tabella 22 mostra l'andamento del recupero crediti nell'arco temporale 2016-2017 ed indica, separatamente, quelli incassati direttamente dall'Istituto e quelli recuperati tramite gli agenti della riscossione. Nel 2017 si rileva un incremento degli incassi complessivi pari a 1.147,50 ml, imputabile alla notevole variazione positiva dei recuperi da parte degli agenti medesimi (1.134,30 ml) per effetto della riscossione di 1.620,4 ml, di sola sorte contributiva, derivanti dalla definizione agevolata dei crediti gestiti dagli Agenti della Riscossione prevista dal d.lgs. 22 ottobre 2016, n. 193, convertito con modificazioni dalla l. 1° dicembre 2016, n. 225 e relativa ai crediti iscritti a ruolo o consegnati agli Agenti dal 2000 al 2016. Rimangono, invece, sostanzialmente invariati (+0,33 per cento) gli introiti direttamente imputabili all'azione dell'amministrazione.

Tabella 22 - Incassi recupero crediti anni 2016 - 2017.*(dati in milioni)*

	RECUPERO CREDITI ANNI 2016 - 2017		Variazioni	
	2016	2017	Assolute	%
Recupero crediti diretti	4.040,6	4.053,8	13,20	0,33
Recupero crediti AdR	2.428,3	3.562,6	1.134,30	46,71
Totale incassi	6.468,9	7.616,4	1.147,50	17,74

Fonte: Inps - Rapporto annuale 2018

I dati relativi al recupero crediti nell'ultimo quinquennio - sempre in incremento, ad eccezione della lieve flessione registratasi nel 2013 - sono esposti nella tabella 23.

Tabella 23 - Incassi recupero crediti anni 2013-2017.*(dati in miliardi)*

Rapporto annuale	Andamento degli incassi da recupero crediti anni 2012-2017				
	2013	2014	2015	2016	2017
Recupero crediti	5,19	5,94	6,39	6,47	7,62 ⁷⁹

Fonte: Corte dei conti su dati Inps XVI Rapporto annuale

Si tratta, comunque, di incassi il cui andamento va rapportato alla crescita dei residui attivi da contributi, che passano da 98,236 md nel 2016 a 104,453 md del 2017, con un aumento pari a 6,217 md (6,33 per cento) da attribuire principalmente a crediti per aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o verso iscritti⁸⁰.

L'Istituto, nel periodo 2000-2017, ha trasmesso agli agenti della riscossione crediti contributivi per 189,940 md di crediti contributivi comprensivi di sanzioni ed interessi.

Nel medesimo arco temporale, risultano riscossi crediti per 32,546 md (pari al 17,14 per cento del totale trasmesso), mentre 29,161 md (pari al 15,35 per cento del totale), sono stati oggetto di annullamento o sgravio perché riferibili ad importi non dovuti.

Alla chiusura dell'esercizio in esame, l'importo dei crediti contributivi presso gli agenti di riscossione è, dunque, di 128,232 md, di cui 104,453 md per soli contributi con corrispondenza tra i residui nel bilancio dell'Istituto, mentre 23,779 md (per sanzioni ed interessi) afferiscono alla gestione degli agenti della riscossione e dovrebbero trovare corrispondenza contabile nel

⁷⁹ Di cui 1,621 md derivanti dalla riscossione di quota parte dei 4,591 md inseriti nei piani di definizione agevolata.

⁸⁰ 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.

bilancio dell'Inps quando effettivamente incassati⁸¹. Risultano, altresì, al 31 dicembre 2017 disposte sospensioni delle cartelle/avvisi di addebito per 4,098 md (2,16 per cento del totale). I dati testé esposti sono significativi della importanza di un tema che assume rilievo centrale per l'Istituto. Il sistema della riscossione affidato all'Agenzia delle entrate-Riscossione spa e a Riscossione Sicilia, si riflette, infatti, non solo sui flussi finanziari necessari per dare effettiva copertura alle prestazioni istituzionali rese obbligatorie per legge, ma determina una rappresentazione contabile - dal lato finanziario ed economico-patrimoniale - la cui lettura merita attenta considerazione.

Pur nella corrispondenza, infatti, degli importi dei residui attivi iscritti nella situazione finanziaria con i crediti dello stato patrimoniale, è da sottolineare come questi ultimi siano svalutati per un importo pari, a fine 2017, al 65,9 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 24 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 24 - Crediti contributivi e fondo svalutazione.

(dati in milioni)

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

Fonte: Corte dei conti su dati bilanci consuntivi

La tabella 25 dà conto, invece, della movimentazione del fondo svalutazione crediti, con prelievi che, dal 2011 - in corrispondenza temporale con l'affidamento dei relativi compiti agli agenti della riscossione - si palesano di importo estremamente contenuto, tanto più se considerati nel rapporto con l'incremento del fondo.

⁸¹ Le partite creditorie riferibili alle sanzioni ed interessi sono destinate ad un sostanziale ridimensionamento per effetto degli interventi finalizzati alla definizione agevolata delle inadempienze, ex art. 6 del d.l. 22 ottobre 2016, n. 193 convertito, con modificazioni dalla l. 1° dicembre 2016, n. 225.

Tabella 25 - Movimentazione fondo svalutazione crediti.*(dati in milioni)*

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

Fonte: Corte dei conti su dati bilanci consuntivi

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

Per contro, i prelievi dal fondo in parola trovano il proprio fondamento nell'attività dell'amministrazione, ove essa accerti, attraverso l'azione delle proprie sedi territoriali, l'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 carico⁸² - pur se relativi ad anni risalenti - non hanno posto le condizioni perché si realizzasse il relativo discarico contabile dell'Agente (secondo il procedimento previsto dagli artt. 19 e 20 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112) con la conseguente possibilità per l'Istituto di cancellare i residui attivi di natura contributiva.

Ad ulteriore esplicazione di quanto sopra esposto, le tabelle 26 e 27 espongono le percentuali di svalutazione dei crediti contributivi determinate con i decreti del direttore generale n. 128

⁸² È 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 sostituito dall'art. 3, c. 20 del d.l. 119/2018 preveda che le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 siano presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2026. 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 2026.

dell'11 luglio 2017 e n. 143 del 6 ottobre 2017 da applicare, rispettivamente, al bilancio consuntivo per il 2016 e al bilancio di previsione assestato per il 2017.

Tabella 26 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2011-2017.

	Fino al 31.12.2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aziende DM	99%	80%	55%	30%	20%	15%	10%
Datori di lavoro agricoli	99%	80%	55%	30%	20%	15%	10%
CDCM	99%	70%	40%	25%	20%	15%	12,5%
Artigiani	99%	70%	40%	25%	20%	15%	12,5%
Commercianti	99%	70%	40%	25%	20%	15%	12,5%
Gestione ex Enpals	99%	80%	55%	30%	20%	15%	10%
Gestione separata (parasubordinati)	99%	70%	45%	30%	20%	15%	12,50%

Fonte: Inps; determina del direttore generale 23 aprile 2018, n. 11

Tabella 27 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2011-2017.

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

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

La tabella 27 mostra, in particolare come i crediti contributivi più risalenti (sino a fine 2011) siano quasi integralmente svalutati; quelli relativi al 2012 lo siano in percentuali oscillanti, a secondo della gestione interessata, tra il 70 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 12,5 per cento. È da sottolineare come la citata determinazione direttoriale n. 143/2017, dia altresì conto di quanto specificato dagli agenti della riscossione in merito alla esigibilità dei crediti da essa detenuti a fine 2017, per l'importo complessivo, come già detto, di 127,6 md.

Di questi, 37,3 md farebbero capo a soggetti falliti deceduti o nullatenenti (in aumento rispetto ai 34,5 md del 2016), 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).

È da rilevare, inoltre, come, l'Istituto non abbia potuto cancellare i crediti c.d. "rottamati" (iscritti e resi esecutivi sino al 31 dicembre 1999) inferiori a 2000 euro, *ex art. 1, cc. 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 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. 228/2012, 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 2.000 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.

A questo riguardo, assume rilievo la disposizione contenuta nell'art. 4, del d.l. n. 119/2018 che prevede l'automatico annullamento dei debiti (anche contributivi) fino a 1.000 euro in carico all'Agente della riscossione, con suo conseguente discarico previa trasmissione al soggetto creditore dell'elenco delle quote annullate.

Come anticipato nelle considerazioni generali, l'approvazione del collegato finanziario alla legge di bilancio per il 2016 - che ha soppresso, dal 1° luglio del 2017 le società del Gruppo Equitalia, nelle cui funzioni succede l'Agenzia delle entrate attraverso un proprio Ente strumentale - ha previsto 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 sono 315.048. Il debito lordo da pagare (comprensivo di aggio e degli interessi calcolati secondo il piano di pagamento prescelto) pari a 4.590 md, di cui 4,2 md di competenza dell'Istituto, a valere sul carico residuo affidato all'Agente della riscossione è stato riscosso nella misura del 35,3 per cento.

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

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

Il totale generale dei crediti nazionali sospesi per cessioni al 2017 è pari a 1,406 md, mentre i versamenti effettuati ammontano a 1,142 md con un saldo contabile (residui da riscuotere) di 0,263 md.

Con riferimento alla sola regione Lazio il saldo contabile - per il complesso delle gestioni - è pari a 90,7 ml per i quali è intervenuto il riconoscimento nei termini di legge (su un totale di 263,7 ml di crediti residui ceduti e riconosciuti sull'intero territorio nazionale).

L'ammontare dei crediti "non riconosciuti" affidati agli Agenti della riscossione è pari a 54,5 ml, mentre per 3,55 ml è in corso il recupero tramite l'avvocatura dell'Istituto.

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

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

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

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

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

Nella tabella 28 sono riportati, in dettaglio, gli importi distinti per le singole gestioni previdenziali.

Tabella 28 - Crediti sospesi per cessione enti morali.

Fondo pensioni lavoratori dipendenti			
	imp. Credito	Versamenti	saldo contabile
TOTALE Regione Lazio sospensione per cessione	630.621.830,08	543.603.457,39	88.018.372,69
TOTALE altre regioni sospensione per cessione	486.348.225,78	482.653.669,85	3.694.555,93
Totale nazionale	1.116.970.055,86	1.026.257.127,24	90.712.928,62
Crediti regione Lazio oggetto di cessioni non riconosciute nei termini			
	imp. Credito	Versamenti	saldo contabile
TOTALE Reg Lazio ADR	56.318.190,56	1.786.573,98	54.531.616,58
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	112.275.463,13	148.073.748,96
Totale cessioni	1.377.319.267,95	1.138.532.590,37	238.786.677,58
Crediti gestione separata (parasubordinati) Lazio			
SEDE	imp. Credito	Versamenti	saldo contabile
TOTALE Regione Lazio sospensione per cessione	454.065,86	436.214,74	17.824,12
TOTALE Reg Lazio ADR	39.004,00	22.849,00	16.155,00
TOTALE Reg Lazio Ufficio legale	1.010.073,35	151.412,00	858.661,55
Totale	1.503.143,21	610.502,74	892.640,67
Crediti gestione pubblica Lazio			
	imp. Credito	Versamenti	saldo contabile
TOTALE Regione Lazio sospensione per cessione	1.379.110,38	-	1.379.110,38
TOTALE Reg Lazio Ufficio legale	26.144.715,26	3.524.891,71	22.619.823,55
Totale	27.523.825,64	3.524.891,71	23.998.933,93
Totale generale cessioni	1.406.346.236,80	1.142.667.984,82	263.678.252,18

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

6.7 Come già rappresentato nei referti al Parlamento relativi ai precedenti esercizi, l'Inps, all'indomani dell'incorporazione dell'Inpdap, ha avviato un percorso volto a riposizionare l'Ente quale 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. L'obiettivo principale perseguito è, dunque, rappresentato dalla garanzia nell'uniformità delle regole amministrative vigenti per tutti i datori di lavoro, sia pubblici sia privati, attraverso l'aggiornamento della posizione assicurativa dei lavoratori con il regolare versamento mensile della contribuzione.

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 incongruenze.

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

Degli assetti organizzativi conseguenti si è detto nel capitolo tre relativo all'ordinamento strutturale. Qui basti sottolineare come con l'istituzione nel 2018 del progetto "Estratto conto dipendenti pubblici" (Eco) si sia inteso - ferme restando le attività ordinariamente imputabili alle sedi territoriali - affrontare e risolvere profili di criticità, quanto al popolamento delle posizioni assicurative relative: *i*) a periodi soprattutto 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. Si tratterebbe, secondo le stime dell'amministrazione di circa un milione e quattrocento mila posizioni "da lavorare", con specifici profili di attenzione da riservare alle domande di riscatto, ricongiunzione e computo dei servizi prestati.

Non sembra fuori luogo sottolineare come, al di là di ogni considerazione sottesa alla istituzione del progetto "Eco" e ai suoi impatti sull'assetto organizzativo preesistente, sono i compiti affidati a questa nuova struttura ad aver assunto profili di urgenza, per effetto anche

di quanto previsto dalla circolare Inps n. 94 del maggio 2017 - adottata su conforme avviso del Ministero del lavoro - afferente al regime di prescrizione dei crediti contributivi. Circolare, peraltro, sostituita - ancor prima di acquistare efficacia - da analogo provvedimento, in esito a successivi approfondimenti resi necessari dalla complessità interpretativa e attuativa della materia e richiesti dal medesimo Dicastero.

Vale in proposito riproporre le considerazioni già formulate nella relazione al Parlamento dello scorso anno. In tal senso, da un uniforme criterio interpretativo per tutte le gestioni amministrative - private e pubbliche - dei termini di prescrizione di cui agli artt. 9 e 10 della l. 8 agosto 1995, n. 335 (e della relativa decorrenza)⁸³ 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. 24 maggio 1952, n. 610), effetti non univoci per tutte le gestioni pubbliche, ad alcune soltanto delle quali (dipendenti enti locali; ufficiali giudiziari e sanitari), in applicazione di una normativa più favorevole, sarebbe stato garantito il diritto al riconoscimento di un trattamento di quiescenza, pur in assenza di un versamento contributivo nei termini di legge, con la costituzione obbligatoria di una rendita vitalizia. Per contro, gli iscritti alla Cassa pensioni dipendenti dello Stato e a quella degli insegnanti di asili nido e scuole elementari parificate, avrebbero goduto di un regime assai meno favorevole in quanto i periodi che fossero risultati prescritti avrebbero potuto essere utilizzati, solo facoltativamente, dal datore di lavoro o dal lavoratore per la costituzione di una rendita vitalizia, fermo restando il diritto del lavoratore di sostituirsi al datore di lavoro e di chiedere il risarcimento del danno (*ex art. 13, l. 12 agosto 1962, n. 1338*).

Come prima accennato, sulla base di una rinnovata interpretazione del contesto normativo di riferimento - suggerita dal Ministero del lavoro, con il contestuale invito alla sospensione "con effetto immediato" dell'efficacia della circolare in parola e la revisione di quanto in essa disposto - l'Inps ha adottato la circolare n. 169 del 15 novembre 2017, che contiene una nuova disciplina della materia. In buona sostanza, se resta confermato per tutte le gestioni amministrative (private o pubbliche) il principio della prescrizione quinquennale dei crediti contributivi, si ritiene l'istituto della rendita vitalizia obbligatoria (di cui al combinato

⁸³ 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*.

disposto dell'art. 31 della l. 17 giugno 1952, n. 610 e dell'art. 13 della l. n. 1338/1962) estensibile (salvo che per gli insegnanti di asilo e scuole elementari parificate) a tutte le casse del comparto pubblico.

Gli effetti della nuova circolare sono stati differiti, inizialmente, al 1° gennaio 2019. L'Istituto, nell'agosto 2018, ha reso alcuni chiarimenti al riguardo, specificando come il 31 dicembre 2018 non dovesse essere considerato come la data ultima entro cui l'iscritto/dipendente pubblico avrebbe potuto chiedere la variazione della propria posizione assicurativa, ma come il termine che consentiva 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 avrebbero potuto, anche successivamente al 31 dicembre 2018, presentare richiesta di variazione della posizione assicurativa, così come i datori di lavoro pubblico continuare ad aggiornare le posizioni assicurative dei dipendenti, mentre per i flussi trasmessi dal 1° gennaio 2019 i datori avrebbero dovuto sostenere un onere calcolato secondo le indicazioni della circolare n. 169/2017 (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). Nel dicembre 2018, l'entrata in vigore della circolare è stata ulteriormente differita al 1° gennaio 2020⁸⁴.

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 t.u. 29 dicembre 1973, n. 1092, 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, 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.

Si evidenzia, infine, che alla data del 31 dicembre 2017 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

⁸⁴ Circolare INPS 11 dicembre 2018, n. 117.

per le pensioni agli insegnanti di asilo e di scuole elementari parificate, Cassa dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato), importi creditori per 361,999 ml, in aumento rispetto ai 222,603 ml dell'esercizio precedente.

A questo riguardo è da rilevare come il Civ, nella Relazione programmatica per gli anni 2019-2021, con riguardo alla conformazione dello stato patrimoniale dell'Istituto e, in particolare, delle Gestioni pubbliche abbia sollecitato l'amministrazione a fornire precisazioni in merito alle poste di bilancio afferenti ai trasferimenti annuali da parte dello Stato a titolo di contribuzioni aggiuntive e alle somme erogate tramite la Gias a ripiano del disavanzo della Cassa trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato. Ciò, si riterrebbe, anche al fine di portare maggiore chiarezza su una eventuale connessione delle anzidette poste con la situazione dei crediti contributivi dell'Istituto a seguito dell'incorporazione dell'Inpdap.

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

Al riguardo, può considerarsi come queste indicazioni (condivise nelle linee generali dal Ministero del lavoro), 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. 335/1995*), 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”.

Fermo restando quanto appena osservato, l’obbligo contributivo di malattia risulta essere stato reintrodotta dal periodo di paga di settembre 2017 (mese di paga successivo a quello di pubblicazione della citata circolare). 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’amministrazione ha fatto comunque riserva di comunicare il dato afferente alla sola causale “malattia” non appena reso disponibile dalle procedure informatiche.

A questo riguardo occorre ribadire come, nella fattispecie in esame, appaia quantomeno controvertibile la sussistenza dei presupposti di cui al citato art. 3, c. 8, della l. n. 335/1995, la cui applicazione, nel determinare 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.

Di un qualche rilievo appare, per gli impatti sulle entrate contributive e sull’estensione delle prestazioni spettanti ai lavoratori, l’ulteriore modifica in materia di 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’edilizia⁸⁵.

In precedenza, con la circolare 25 giugno 2014, n. 80 per l’attività svolta dalle Casse Edili, era stabilita la variazione di inquadramento dal settore Industria – attività ausiliaria dell’edilizia - al settore Terziario, tenuto conto che l’attività esercitata dai suddetti organismi non poteva essere più considerata una vera e propria attività ausiliaria in senso tecnico delle imprese edili.

⁸⁵ Circolare Inps 29 dicembre 2017, n. 193

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 - 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 2017 a 312,149 md, di cui 274,429 md riferiti a prestazioni pensionistiche (incluse quelle di invalidità civile) e 37,720 md a prestazioni temporanee ed altri interventi a sostegno del reddito, come riepilogato nelle tabelle 29 e 30.

Tabella 29 - Spesa per prestazioni istituzionali.

(dati in milioni)

Spesa per prestazioni pensionistiche	274.429
Prestazioni pensionistiche a carico delle gestioni previdenziali	251.643
<i>Lavoratori dipendenti iscritti alle gestioni private</i>	149.581
<i>Lavoratori dipendenti iscritti alle gestioni pubbliche</i>	68.784
<i>Lavoratori autonomi</i>	32.278
<i>Lavoratori iscritti alla gestione separata</i>	1.000
Prestazioni pensionistiche interamente a carico dello Stato	22.786
<i>Invalidi civili (incluse indennità di accompagnamento)</i>	17.798
<i>Assegni sociali</i>	4.649
<i>Pensioni sociali</i>	339
Spesa per prestazioni temporanee e altre prestazioni	37.720
Trattamenti di famiglia e congedi parentali	6.997
Trattamenti di disoccupazione	10.629
Trattamenti di integrazione salariale	1.367
Trattamenti di mobilità	1.075
Trattamenti di malattia e maternità	5.938
Trattamenti di TFR/TFS	9.357
Prestazioni creditizie e sociali	379
Assegni erogati dai fondi di solidarietà	797
Altro	1.182
Totale spesa per prestazioni istituzionali	312.149

Fonte: Inps - rendiconto generale anno 2017 - Nota integrativa

Tabella 30 - Spesa per prestazioni istituzionali - confronto 2016/2017.

	2016	2017	Variazione %
Spesa per prestazioni pensionistiche	271.900	274.429	+0,9
Spesa per prestazioni temporanee e altre prestazioni	36.121	37.720	+4,4
Totale spesa per prestazioni istituzionali	308.021	312.149	+1,3

L'incremento rispetto al precedente esercizio ammonta a 4,128 md su cui ha inciso l'aumento della spesa per prestazioni temporanee pari a 1,599 md (+4,4 per cento rispetto al 2016) e, invertendo la tendenza rispetto all'anno precedente, l'aumento della spesa per prestazioni pensionistiche nella misura di 2,529 md (pari a +0,9 per cento).

Sempre in riferimento alla spesa pensionistica va rilevato che poco più del 19 per cento è a carico dello Stato - attraverso il finanziamento della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias) - per un ammontare complessivo di 50,6 md (+1,8 per cento rispetto al 2016), di cui oltre 28 md riferiti a quota parte di ciascuna mensilità di pensione⁸⁶. Ad essi si aggiungono gli oneri a totale copertura delle prestazioni erogate agli invalidi civili (17,8 md), di cui l'indennità di accompagnamento rappresenta oltre il 77 per cento (pari a 13,8 md, in un importo sostanzialmente stabile rispetto al 2016).

Prosegue nel 2017 la diminuzione degli interessi passivi sulle prestazioni arretrate, che ammontano a 14,8 ml (23,4 ml nel 2016), anche per effetto della progressiva riduzione del tasso ufficiale degli interessi legali.

7.2 Le pensioni (incluse le prestazioni assistenziali) al 31 dicembre 2017 sono pari a 20,5 milioni (-0,6 per cento rispetto al 2016). 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 (-0,6 per cento). Le prestazioni a carico di Gias e della Gestione invalidi civili, nel complesso pari a 3,8 milioni, fanno registrare un decremento dello 0,6 per cento, esclusivamente ascrivibile alle provvidenze erogate dalla gestione interventi dello Stato (tabella 31).

⁸⁶ L. 9 marzo 1989, n. 88, art. 37, c. 3, lett. c); l. 12 giugno 1984, n. 222 e quota parte delle pensioni erogate dalla gestione *ex* Inpdap.

Tabella 31 - Pensioni vigenti.

Gestione	Numero		Variazione % 2016/2015
	2016	2017	
Gestioni previdenziali	16.817.546	16.720.952	-0,6
Fondo pensioni lavoratori dipendenti*	8.782.074	8.648.094	-1,5
Lavoratori autonomi	4.239.813	4.263.275	+0,5
Parasubordinati	386.549	419.431	+8,5
Dipendenti pubblici	2.890.909	2.875.423	-0,5
Altri fondi**	513.397	509.222	-0,8
Assicurazioni facoltative***	4.804	4.181	-12,9
Gestioni interventi dello Stato****	1.196.741	1.141.301	-4,6
Gestione invalidi civili*****	2.629.790	2.663.238	+1,3
Totale generale	20.644.077	20.525.491	-0,6

*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 874.822, con un decremento dell'1,9 per cento rispetto al 2016. Ad esse si aggiungono le oltre 2,6 milioni di prestazioni erogate agli invalidi civili che, da sole, costituiscono oltre il 70 per cento di tutte le prestazioni assistenziali e segnano un aumento rispetto al 2016 (+1,3 per cento).

La tabella 32 espone l'andamento del numero delle pensioni vigenti negli ultimi dieci anni.

Tabella 32 - Pensioni vigenti anni 2008-2017.

Gestione	31.12.2008	31.12.2009	31.12.2010 (*)	31.12.2011	31.12.2012 (**)	31.12.2013	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017
previdenziali	14.558.860	14.524.237	14.642.971	14.567.583	17.270.470	17.135.978	17.046.986	16.950.598	16.817.546	16.720.952
interventi dello Stato degli invalidi civili	1.537.313	1.486.659	1.433.887	1.371.891	1.336.952	1.285.808	1.257.657	1.226.108	1.196.741	1.141.301
Totale	18.608.679	18.648.938	18.790.140	18.612.298	21.189.015	20.868.171	20.786.588	20.738.403	20.644.077	20.525.491

(*) L'anno 2010 comprende le pensioni vigenti della gestione ex-IPOST (**) L'anno 2012 comprende le pensioni vigenti ex ENPALS ed ex INPDAP

Con riferimento alle gestioni previdenziali, il numero delle pensioni erogate è sostanzialmente stabile fino al 2011 (14.567.583). La crescita del 18,6 per cento che si registra nel 2012 (17.270.470) è essenzialmente da attribuire all'incorporazione in Inps di Inpdap (2.812.711 pensioni vigenti al 31 dicembre 2012) ed Enpals (54.742 pensioni vigenti alla medesima data). Dal 2012 al 2017 si rileva una costante diminuzione nel numero delle

pensioni erogate sempre con riferimento alle gestioni previdenziali (complessivamente -3,1 per cento). 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 e una flessione, se pur lieve, riferita al 2017 (-0,8 per cento).

Per quanto attiene la gestione interventi dello Stato, nel decennio la diminuzione dei trattamenti erogati è pari al 25,8 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, fa registrare un andamento differenziato nel corso del decennio. Dopo un aumento dell'8 per cento dei trattamenti tra il 2008 e il 2010, la tendenza si inverte e fino al 2013 si assiste ad un decremento delle prestazioni erogate (-9,8 per cento), da ascrivere, ragionevolmente, al nuovo procedimento di riconoscimento dell'invalidità civile approntato a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 20 del d.l. n. 78/2009, convertito nella l. n. 102/2009. Negli ultimi tre anni (2015 - 2017) si assiste, tuttavia, ad una tendenziale crescita delle prestazioni in parola.

7.2.1 Nel corso del 2017 sono state liquidate 690.881 nuove prestazioni previdenziali e 49.355 prestazioni assistenziali, con un incremento, rispettivamente, del 15,7 per cento e del 21 per cento rispetto al 2016. Ad esse si aggiungono 452.998 nuove prestazioni erogate agli invalidi civili, in lieve diminuzione (-0,3 per cento) come riassunto in tabella 33.

Tabella 33 - Pensioni liquidate.

Gestione	Numero		Variazione % 2016/2017
	2016	2017	
Gestioni previdenziali	597.273	690.881	+15,7
Gestioni interventi dello Stato*	40.782	49.355	+21
Gestione invalidi civili	454.417	452.998	-0,3
Totale generale	1.092.472	1.193.234	+9,2

* 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.

214/2011, 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 che ha determinato, fino al 2014, un decremento del numero di nuove pensioni liquidate.

Nel corso del 2015 hanno maturato il diritto a pensione molti di coloro che al momento dell'approvazione della legge non risultavano essere in possesso dei requisiti prescritti, pertanto si è determinato un incremento nel numero di pensioni liquidate che sono tornate nuovamente a scendere nel 2016, in virtù del nuovo innalzamento di quattro mesi sia dei requisiti di età richiesti per la pensione di vecchiaia che di quelli di anzianità necessari per quella anticipata.

L'incremento fatto registrare nel 2017 riporta i volumi complessivi ad un livello superiore al 2015.

Gli effetti della citata l. n. 214/2011 sono stati, inoltre, condizionati dall'applicazione dei principi di salvaguardia nei confronti delle varie categorie di "esodati" di volta in volta individuati dalla legge.⁸⁷

I provvedimenti di salvaguardia susseguitisi dall'entrata in vigore della citata riforma sono otto⁸⁸, l'ultimo dei quali introdotto dalla legge di bilancio per il 2017. Il d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, a seguito dell'attività di monitoraggio e verifica delle misure di salvaguardia, ha recentemente modificato la citata legge di bilancio e rideterminato il numero complessivo di soggetti salvaguardati a 153.389 unità.

Dagli ultimi dati ufficiali forniti dall'Istituto, aggiornati a maggio 2017, fino alla settima salvaguardia sono state liquidate 116.587 pensioni. Per quanto attiene l'ottava salvaguardia, le domande accolte, al mese di settembre 2018, risultano essere 14.280 per un numero di pensioni liquidate pari a 10.891.

⁸⁷ Così definiti coloro che erano cessati dal lavoro o avevano accettato/deciso modifiche rilevanti nell'ambito dell'attività lavorativa in previsione del pensionamento e che poi sono stati interessati dal posticipo della decorrenza della pensione previsto dalla l. n. 214/2011: lavoratori collocati in mobilità, autorizzati ai versamenti volontari, lavoratori pubblici esonerati dal servizio, cessati in base ad accordi o per risoluzione unilaterale, fruitori di permessi e congedi familiari o per assistenza ai figli disabili, beneficiari di fondi di solidarietà, cessati con contratto a tempo determinato.

⁸⁸ 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.

7.3 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 (dalla redazione del certificato introduttivo, all'invio della domanda, alla convocazione a visita fino alla redazione del verbale da parte delle commissioni Asl) adottata a seguito dell'entrata in vigore della legge 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. La previsione normativa e le soluzioni procedurali individuate non hanno consentito tuttavia di superare la criticità più rilevante che – ai fini della snellezza, celerità e uniformità dell'*iter* procedimentale sull'intero territorio nazionale, che il legislatore si prefiggeva di realizzare – è, tuttora, rappresentata dal permanere di più soggetti coinvolti.

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, che vi adempie attraverso le Commissioni medico legali (Cml), con funzione di definizione/validazione dei verbali Asl, e la Commissione medica superiore (Cms), con funzione di monitoraggio complessivo.

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 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 legge n. 102/2009⁸⁹.

Nel tentativo di superare le difficoltà dovute ad un *iter* procedimentale frazionato tra più soggetti, tradottosi in tempi eccessivamente lunghi per l'utenza, è intervenuta la legge 15

⁸⁹ Già l'art. 80, c. 8 l. n. 388/2000, 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.

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 - di cui si è ampiamente detto nei precedenti referti al Parlamento, cui si fa rinvio - risultato di difficile attuazione.

La principale novità del nuovo schema è rappresentata dalla compartecipazione delle regioni agli oneri sostenuti dall'Inps per lo svolgimento degli accertamenti sanitari, tra i quali rientra il costo per il convenzionamento dei medici esterni, di cui l'Istituto si serve per l'espletamento dei compiti ad esso attribuiti in tema di invalidità, senza i quali sarebbe comunque impossibile svolgere gli accertamenti previsti e che comporta l'impegno di ingenti risorse economiche.

Le regioni che nel 2018 hanno aderito al nuovo schema sono il Lazio (Asl Roma1 e Frosinone)⁹⁰, la Campania (province di Avellino, Benevento, Caserta e Salerno) e il Friuli Venezia Giulia (provincia di Pordenone) con cui, già a partire dal 2013/2014, erano in vigore protocolli di intesa a carattere sperimentale, di durata annuale più volte rinnovati.

In base a tali nuovi accordi gli oneri a carico della Regione Campania sono stati quantificati in circa 5,161 md, cui sono da detrarre i costi del personale Asl messo a disposizione dell'Istituto per svolgere gli accertamenti sanitari, per un importo di 3,465 md, con una differenza pari a 1,696 md. La quantificazione degli oneri a carico della Regione Lazio ammonta complessivamente a 1,547 md mentre quelli a carico del Friuli Venezia Giulia sono pari a 262 ml.

Alle tre regioni sopra citate si affiancano Sicilia, Veneto - limitatamente al territorio di alcune province - e la Basilicata che, a quanto risulta, non hanno al momento rinnovato l'accordo con l'Inps sulla base del nuovo schema. Il rapporto convenzionale con queste regioni rimane, pertanto, regolato sulla base del vecchio schema. Alcune delle convenzioni in essere risultano scadute o in scadenza nel corso del 2018, per cui si attendono gli esiti di eventuali rinnovi.

⁹⁰A partire dal 1° novembre 2018 l'Inps subentrerà alle rimanenti Asl della Regione Lazio nell'esercizio delle funzioni di accertamento sanitario.

In data 18 maggio 2017 è stato sottoscritto il protocollo di intesa sperimentale anche con la Regione Calabria, divenuto operativo a partire dal dicembre dello stesso anno, che prevede a carico del bilancio regionale gli oneri per oculisti, otorinolaringoiatri, operatori sociali e medici di categoria.

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.

7.3.1 Per quanto attiene all'attività ordinaria svolta dall'Istituto nel 2017 si assiste ad un incremento delle richieste di accertamento sanitario inoltrate (+2 per cento), in coerenza con l'andamento fatto registrare negli ultimi anni; complessivamente esse ammontano a 2.457.267.

A fronte dell'aumento delle domande, nel 2017 si riscontra un corrispondente incremento dei verbali definiti (2.210.535 rispetto ai 2.184.438 del 2016) mentre le prestazioni liquidate risultano essere in leggero calo (444.096 rispetto a 447.439 nel 2016).

I verbali pervenuti dalle Asl nel 2017 sono stati 1.919.990, di cui circa il 35 per cento emanati con la partecipazione di un medico Inps.

I tempi medi di liquidazione delle prestazioni, comprensivi della fase di accertamento sanitario, sebbene in generale miglioramento rispetto agli anni precedenti, risultano ancora eccessivamente dilatati (mediamente 162 gg. per l'invalidità civile; 231 gg. per la sordità e 208 gg. per la cecità) e vedono ancora lontano l'obiettivo del termine massimo di 120 giorni dalla data della domanda. I principali miglioramenti si registrano nella gestione del subprocedimento concessorio che, 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.

Le difficoltà nel far fronte con tempestività alla crescita delle domande è da attribuire, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, 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 (900 unità da maggio 2016, in luogo di 969).

Nelle regioni in cui l'intera gestione del procedimento di riconoscimento dello *status* di invalido civile è stato affidato all'Inps, tramite convenzione - in attuazione della citata legge n. 111/2011 - 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.

Va tuttavia rimarcato come nel 2017, analogamente alla tendenza fatta registrare nel 2016, i tempi medi della fase sanitaria risultano in aumento, fatta eccezione per Lazio e Veneto che evidenziano dei pur minimi miglioramenti.

Tabella 34 - Tempi medi accertamenti sanitari CIC.

Regione*	Gennaio - dicembre 2016	Gennaio -dicembre 2017
Campania (Avellino, Benevento, Caserta, Salerno)	193	200
Sicilia (Trapani, Enna, Caltanissetta, Messina)	96	111
Veneto (S. Donà di Piave, Venezia, Verona)	85	83
Lazio (Frosinone, Roma A)	68	67
Basilicata	112	116
Friuli Venezia Giulia (Pordenone, Gorizia)	44	59

*Non compare la regione Calabria la cui convenzione è divenuta operativa a partire dal 1° dicembre 2017.

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2018

Simile aggravio nei tempi è da imputare alle pratiche di revisione (475.000 nel 2017) che, tanto nelle regioni convenzionate che non, sono divenute di competenza dell'Istituto con l'entrata in vigore della citata l. n. 144/2014 e che rappresentano un non trascurabile aumento del carico di lavoro dei medici.

In riferimento agli accertamenti sanitari per revisione l'Istituto ha posto particolare attenzione alla gestione degli assenti a visita. Va infatti ricordato che, in base al disposto normativo, nelle more dell'effettuazione delle visite di revisione, i soggetti interessati conservano tutti i diritti acquisiti in materia di benefici, prestazioni e agevolazioni di qualsiasi natura fino alla conclusione dell'*iter* di verifica; in tal modo le prestazioni non sono più sospese, ma continuano ad essere erogate e la loro eventuale non conferma, in caso di esito

negativo della verifica, produce effetti dal primo giorno del mese successivo alla data di chiusura del verbale di revisione e non già dalla data di scadenza fissata nel precedente verbale.

Per arginare tale fenomeno l'Istituto ha stabilito - a partire da dicembre 2017 - l'immediata sospensione in via automatica della prestazione in pagamento, in tutti i casi in cui sia stato accertato l'esito postale di avvenuta consegna o di compiuta giacenza. Parallelamente è stata avviata la sperimentazione di altri strumenti per la convocazione a visita. Sperimentazione positivamente conclusasi nelle sedi provinciali e territoriali di Lazio, Puglia e Dcm di Roma e che, pertanto, nel 2018 è stata estesa all'intero territorio nazionale.

Gli accertamenti sanitari per revisione rientrano nell'attività di verifica che l'Inps svolge tanto in via ordinaria che straordinaria.

I risultati conseguiti, in termini di risparmi, a seguito di tale attività, che ha comportato la riliquidazione o la revoca totale per motivi sanitari e/o reddituali della prestazione in godimento, sono riepilogati nelle tabelle 35 e 36.

Tabella 35 - Risparmi derivanti da prestazioni ricostituite.

Ricostituzioni per cambio fascia		Ricostituzioni per motivi documentali		Ricostituzioni per altri motivi		Ricostituzioni complessive	
Prestazioni	Importo*	Prestazioni	Importo*	Prestazioni	Importo*	Prestazioni	Importo*
5.131	17.856.209	8.398	27.589.283	452	1.395.309	13.981	46.840.801

*comprensivo delle indennità.

Fonte: Inps

Tabella 36 - Risparmi derivanti da prestazioni eliminate.

Motivi sanitari a seguito di revisione/reddituali		Motivi sanitari a seguito di verifica straordinaria		Assenza a visita		Trasferimento all'estero/motivi reddituali rilevati dalle sedi	
Prestazioni	Importo*	Prestazioni	Importo*	Prestazioni	Importo*	Prestazioni	Importo*
25.186	67.465.004	482	1.380.008	36	178.598	11.109	38.532.061

*comprensivo delle indennità.

Fonte: Inps

Le revoche totali di prestazioni (nel numero di 36.831) hanno consentito una minore spesa per circa 108 ml, importo che, sommato ai risparmi derivanti dalle prestazioni ricostituite, ha consentito di raggiungere un risultato pari a oltre 154 ml.

È da rilevare, infine, come perduri il mancato aggiornamento delle tabelle indicative delle percentuali di invalidità per le menomazioni e le malattie invalidanti, approvate con un decreto

del Ministero della salute risalente al 5 febbraio 1992, che costituisce uno strumento essenziale di omogeneizzazione e oggettivazione dei giudizi medico legali.

7.3.2 Per assolvere ai compiti in materia di invalidità civile, come detto in precedenza, si è reso indispensabile da parte dell'Inps, il ricorso ai servizi di medici esterni convenzionati, il cui fabbisogno, dal 2009 ad oggi, è andato aumentando in funzione di successive riduzioni della dotazione organica (che non hanno risparmiato l'area dei medici), nonché dei pensionamenti e del blocco del *turn over*, cui, peraltro, ha corrisposto l'aumento delle competenze dell'Istituto in materia.

Nel corso del 2016, il numero di medici convenzionati - a fronte di un fabbisogno stimato di oltre 1.000 unità - è sceso da 969 a 900, a seguito della conclusione della procedura selettiva bandita con determinazione presidenziale n. 147 del 12 novembre 2015. I contratti in essere con detti medici, di durata annuale, possono essere prorogati fino al 31 dicembre 2018, secondo le necessità dell'Istituto.

Nelle Regioni Campania, Lazio e Friuli Venezia Giulia (per la provincia di Pordenone) - che hanno sottoscritto con Inps la nuova convenzione per l'affidamento all'Istituto del primo accertamento sanitario in materia di invalidità civile - è stato autorizzato, per il 2018, lo scorrimento delle graduatorie regionali dei medici esterni per far fronte all'aumentato carico di lavoro, nella misura, rispettivamente, di 57 unità, 139 unità e 2 unità. Come previsto dalla convenzione, gli oneri per lo svolgimento delle attività di accertamento sanitario, inclusi quelli per il convenzionamento di medici esterni, sono posti a carico delle regioni stesse.

La spesa sostenuta per la remunerazione delle prestazioni rese dai componenti esterni delle Commissioni per l'accertamento dell'invalidità civile, handicap e disabilità ha fatto registrare nel 2017 un onere pari 47,9 ml, per circa il 90 per cento riferito ai medici esterni e per il restante 10 per cento ai medici di categoria e operatori sociali.

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

Il contratto in essere con questi professionisti è giunto a scadenza in data 30 giugno 2016. In data 24 giugno 2016 è stata adottata la determinazione presidenziale di disciplina del nuovo schema di contratto con validità annuale (fino al 30 giugno 2017), per un importo pari a 3 ml.

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

7.4 In riferimento alle nuove misure dell'Ape sociale e dell'anticipo pensionistico per i lavoratori c.d. precoci, introdotte dalla legge di bilancio 2017 con decorrenza 1° gennaio - divenute operative dal mese di giugno dello stesso anno a seguito dell'adozione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri degli appositi decreti - l'attività dell'Istituto si è concentrata, fin da subito, nel predisporre le circolari attuative e le istruzioni per la presentazione della domanda in via telematica, nonché nell'adeguamento delle procedure informatiche.

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

Con specifico riguardo all'Ape sociale, va ricordato che trattasi di misura sperimentale in vigore dal 1° maggio 2017 al 31 dicembre 2018; mentre il beneficio della riduzione del requisito contributivo di accesso alla pensione anticipata per i lavoratori "precoci" è stato introdotto a regime sempre dal 1° maggio 2017.

La tabella 37 fornisce i dati riepilogativi delle domande di certificazione di Ape sociale e del requisito per i lavoratori "precoci" pervenute nel 2017.

Tabella 37 - Domande di certificazione di Ape sociale e lavoratori "precoci".

Prestazione	Domande pervenute	Accolte	Respinte	In istruttoria	% respinte
Ape sociale	48.331	18.304	27.426	2.601	56,7%
Lavoratori precoci	34.642	10.943	19.694	4.005	56,9%
Totale	82.973	29.247	47.120	6.606	56,8%

Fonte: Inps

A fronte delle oltre 18.000 istanze accolte di certificazione per l'accesso all'Ape sociale, sono state presentate 16.647 domande di prestazione, di queste ne sono state liquidate 11.849 pari al 72,5 per cento.

Per quanto riguarda i lavoratori precoci, a fronte delle 10.934 richieste di certificazione accolte, sono state presentate 9.795 domande di prestazione, di cui liquidate 5.578 pari al 57 per cento.

Si sottolinea che a partire dal 1° gennaio 2018 risultano pervenute ulteriori 19.207 domande di certificazione di Ape sociale e 21.560 per lavoratori precoci.

Per l'anno 2017, l'attività di monitoraggio svolta dall'Istituto ha consentito di verificare la capienza degli stanziamenti relativamente agli oneri derivanti dalle certificazioni accolte, come di seguito riassunto nella tabella 38.

Tabella 38 - Stanziamenti e oneri Ape sociale e lavoratori precoci.

Anno	Ape sociale		Lavoratori precoci	
	Onere totale*	Stanziamento	Onere totale*	Stanziamento
2017	138.142.919	300.000.000	101.759.141	360.000.000
2018	278.130.432	630.000.000	263.395.169	564.400.000
2019	246.874.907	666.500.000	133.491.273	631.700.000
2020	170.794.576	530.700.000	7.326.020	594.300.000
2021	82.497.351	323.400.000		592.700.000
2022	3.799.931	101.200.000		589.100.000
2023		6.500.000		587.600.000

*Dato di stima, che considera le domande in istruttoria come accolte

Fonte: Inps

Le criticità emerse nei primi mesi di operatività delle nuove misure sono in linea principale da ricondurre, secondo quanto rappresentato dall'Istituto, all'accertamento dei requisiti della disoccupazione - che secondo primi indirizzi ermeneutici non prevedeva la possibilità di alcun tipo di rioccupazione - e dello svolgimento di attività difficoltose o rischiose (c.d. "gravose"), categoria completamente nuova all'interno dell'ordinamento italiano.

Con riguardo a queste ultime, il principale problema ha riguardato la modalità di attestazione, che prevede il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali (Ministero del lavoro, Inail, Anpal ed Inl), cui si è inteso porre rimedio attraverso la firma di un protocollo

di intesa per la fornitura di dati e informazioni tra le citate amministrazioni, risultato tuttavia di difficile attuazione⁹¹.

Con riferimento all'ulteriore misura introdotta per consentire flessibilità in uscita, ovvero l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (Ape volontario)⁹² - istituita sempre dalla legge di bilancio 2017 e disciplinata dal d.p.c.m. 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.

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 (alla data del 28 febbraio 2018) 9.505 domande, di cui accolte 6.684 (rilevazione di aprile 2018).

In questo ambito le domande di accesso all'anticipo finanziario⁹³ presentate attraverso la procedura *on-line* messa a disposizione dall'Inps per consentire il colloquio telematico tra cittadino e enti/istituti coinvolti sono 1.736 (rilevazione di aprile 2018).

⁹¹ Lo stesso Istituto, pertanto, ha ritenuto necessario suggerire una semplificazione operativa, individuando - se necessario anche con apposita norma - un'unica amministrazione competente alla verifica dello svolgimento di attività gravose.

⁹² 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.

⁹³ La domanda di Ape volontario comprende: a) la proposta del contratto di finanziamento, con indicazione dell'istituto finanziatore prescelto; b) la proposta di contratto di assicurazione contro il rischio di premorienza, con indicazione dell'impresa assicuratrice prescelta; c) l'istanza di accesso al fondo di garanzia; d) la domanda di pensione di vecchiaia.

7.5 Le prestazioni temporanee erogate dall'Inps a sostegno del reddito dei lavoratori ammontano nel 2017, come innanzi detto, a 37,720 md, con un incremento di 1,6 md rispetto al 2016, e un andamento in crescita rispetto agli anni precedenti.

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

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

Nel corso del 2017 è proseguita l'attività dell'Istituto - avviata a seguito dell'entrata in vigore della legge l. n. 183/2014 e dei relativi decreti attuativi - volta alla risoluzione delle criticità emerse in sede di attuazione dei nuovi strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione e delle disposizioni che hanno riordinato la normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, trasferendo, tra le altre cose, la competenza nelle definizioni delle domande di Cassa integrazione ordinaria (Cigo) in capo alle sedi dell'Istituto.

Ulteriori interventi normativi⁹⁴, occorsi nell'ultimo biennio, hanno introdotto, nel panorama delle misure previste a sostegno dei redditi delle famiglie, tutta una serie di nuove prestazioni di cui l'Inps diviene Ente erogatore e/o verificatore, anche nei casi in cui queste siano di competenza dello Stato o degli enti locali.

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

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

Tra le prestazioni in questione basti ricordare, per citarne alcune, il Sostegno all'inclusione attiva (Sia), introdotto dalla legge di stabilità 2016 e sostituito dal Reddito di inclusione (Rei)

⁹⁴ L. 11 dicembre 2016, n. 232 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) e l. 15 marzo 2017, n. 33 (legge delega sulla povertà).

a partire dal 1° gennaio 2018 (l. 15 marzo 2017, n. 33, art. 1, lett. a); 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.

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 39 e 40 riassumono i dati riferiti al 2017 che, a confronto con quelli del 2016, mostrano un miglioramento, confermando la tendenza degli ultimi due anni.

Tabella 39 - CIG ore autorizzate/ore utilizzate.

	2016		2017		Var. %
Ore autorizzate*	CIG ordinaria	137.571.664	CIG ordinaria	104.895.870	-23,7
	CIG straordinaria	379.336.602	CIG straordinaria	213.968.340	-43,6
	CIG in deroga	59.913.999	CIG in deroga	30.191.735	-49,6
	CIG TOTALE	576.822.265	CIG TOTALE	349.055.945	-39,5
Ore utilizzate*	CIG ordinaria	54.808.667	CIG ordinaria	42.505.051	-22,4
	CIG straordinaria**	152.202.804	CIG straordinaria**	84.512.324	-44,5
	CIG TOTALE	207.011.471	CIG TOTALE	127.017.375	-38,6

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

Fonte: Inps - XVII rapporto annuale - luglio 2018

Tabella 40 - CIG tiraggio.

	2016		2017	
Tiraggio	CIG ordinaria	39,8%	CIG ordinaria	40,5
	CIG straordinaria*	34,6%	CIG straordinaria*	34,6
	CIG TOTALE	35,9%	CIG TOTALE	36,4

* Comprende anche la Cig in deroga.

Fonte: Inps - XVII rapporto annuale - luglio 2018

Il ricorso allo strumento della Cig risulta in diminuzione ad indicare un andamento congiunturale che va nella direzione di una crescita economica; allo stesso tempo esso riflette

gli effetti normativi connessi al d.lgs. n. 148/2015, quali le limitazioni delle causali per il ricorso alla Cig ordinaria, l'incremento dei costi di accesso, l'incentivazione dei contratti di solidarietà.

Il decremento, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, potrebbe, inoltre, essere da imputare anche alle nuove modalità di decretazione da parte del Ministero del lavoro, che accorpa in un unico provvedimento l'intero periodo di concessione anche pluriennale.

Come per il 2016 il maggiore decremento è riferibile alla Cig in deroga (-49,6 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 -27,5 per cento per le ore di Cigo autorizzate nell'industria; -63,4 per cento per la Cigs autorizzata nell'edilizia e -65,5 per cento per la Cig in deroga autorizzata nell'artigianato.

Il "tiraggio", infine, rispetto al 2016 mostra un leggero peggioramento, assestandosi al 36,4 per cento (35,9 per cento nel 2016), facendo registrare un aumento di mezzo punto percentuale.

Nella tabella 41 è esposto l'onere del 2017 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 41 - Oneri prestazioni di cassa integrazione e ammontare dei contributi accertati.

(dati in milioni)

Tipo intervento	di	Spesa per prestazioni	Copertura per contribuzione figurativa	Totale	Contributi accertati
CIG ordinaria		392	308	700	2.599
CIG straordinaria		854	595	1.449	1.236
CIG in deroga		120	80	200	15

Fonte: Elaborazione da Rendiconto 2017 - Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt) e Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias)

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

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

La riduzione tanto delle ore autorizzate che di quelle utilizzate si riflette sugli oneri sostenuti nell'anno che, rispetto al 2016, si mostrano in diminuzione per tutte le tipologie di integrazione salariale (Cigo -209 ml, Cigs -1,107 md, Gigd -132 ml).

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. 92/2012 - è rimasto un unico strumento. Si tratta della Nuova assicurazione sociale per l'impiego (Naspi), che ha sostituito le prestazioni di Aspi e miniAspi, con riferimento agli eventi di disoccupazione a partire dal 1° maggio 2015. La nuova prestazione ha ampliato la platea dei fruitori agli apprendisti e ai soci lavoratori di cooperative che abbiano stabilito un rapporto di lavoro subordinato, aumentando in tal modo il tasso di copertura dei dipendenti, e ha esteso il periodo di disoccupazione sussidiato.

L'abrogazione di Aspi e miniAspi ha determinato, nel corso del 2017, un aumento di pervenuto per quanto attiene le richieste di Naspi (+7,2 per cento) e anticipazioni Naspi (+41,2 per cento).

In riferimento a queste prestazioni nella tabella 42 si riportano i dati forniti dall'amministrazione, ponendo a confronto il 2016 e il 2017.

Tabella 42 - Domande Naspi e anticipazione Naspi.

Prestazione	Pervenuto		Definito	
	2016	2017	2016	2017
Naspi	1.955.338	2.095.620	1.961.372	2.185.917
Anticipazione Naspi	16.606	23.440	14.260	22.331

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2017

L'onere supportato nel 2017 per le prestazioni sopradescritte è riepilogato nella tabella seguente.

Tabella 43 - Spesa Naspi, Aspi e miniAspi 2017.

(dati in milioni)

	Spesa per prestazioni	Copertura per contribuzione figurativa	Totale onere	Contributi accertati
Naspi	8.731	4.929	13.660	5.273
Aspi	50	46	96	5.273
MiniAspi	7	3	10	-

Fonte: Elaborazione da Rendiconto 2017 - Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt) e Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias)

Le prestazioni di Naspi, rispetto al 2016, risultano in crescita del 18 per cento; al contrario si assiste alla diminuzione degli oneri complessivi per Aspi (-88,9 per cento) e miniAspi (-47,4 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 liquidazione⁹⁵.

Trattandosi di un ammortizzatore sociale caratterizzato da un'elevata frequenza di domanda, tesa a sostituire il reddito, l'amministrazione ha ravvisato, pertanto, la necessità di semplificazione della relativa disciplina, avanzando proposte in tal senso. Nelle more di un intervento in tal senso l'Inps 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.

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 44 riepiloga i dati relativi alla spesa sostenuta nel 2017.

⁹⁵ 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 44 - Spesa assegni familiari, indennità di maternità e di malattia.*(dati in milioni)*

	Spesa per prestazioni	Contributi accertati
Assegni al nucleo familiare	3.681	6.801
Trattamenti economici di maternità*	2.226	1.209
Trattamenti economici di malattia**	2.151	4.933

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

**include anche indennità ai donatori sangue.

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

Per quanto attiene gli assegni per il nucleo familiare agli importi esposti in tabella vanno aggiunti ulteriori 1,705 md che rappresentano la quota parte a carico della Gias.

Sempre a carico della Gias sono imputati, nel 2017, gli importi per l'erogazione delle prestazioni a sostegno della maternità e della paternità che l'Istituto eroga per conto dello Stato e dei comuni. Tra le prime si segnalano il bonus bebè per un importo di circa 850 ml e i benefici introdotti dalla legge di bilancio per il 2017, ovvero il buono nido per un importo pari 5,7 ml e il premio alla nascita (c.d. "bonus mamma") per un importo pari 288 ml⁹⁶.

In riferimento a queste ultime due prestazioni - per le quali l'Inps svolge anche il monitoraggio del rispetto dei limiti degli stanziamenti previsti dalla norma - l'attività dell'Istituto nel corso del 2017 si è sostanziata nel rilascio delle procedure per poter acquisire le domande in via telematica e nella fornitura delle apposite istruzioni operative.

Particolare attenzione ha richiesto il premio alla nascita che, data l'indeterminatezza della norma istitutiva circa i requisiti della platea di potenziali beneficiarie e i criteri di accesso al beneficio, per di più in assenza di disposizioni attuative, ha reso necessario interloquire con le istituzioni competenti al fine di emanare indicazioni circa i predetti requisiti e le modalità di presentazione delle domande. A tutto il 2017, risultano pervenute 496.134 domande di cui 400.352 poste in liquidazione.

La l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di Stabilità 2016) ha istituito, come prima accennato, il Sostegno all'inclusione attiva (Sia), disciplinato con decreto del Ministero del lavoro del 26

⁹⁶ 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.

maggio 2016 e s.m.i., con l'intento di introdurre nel sistema italiano una misura universale di contrasto alla povertà⁹⁷.

Va tuttavia sottolineato che, con riferimento ai due anni di erogazione della misura - sostituita dal 1° gennaio 2018 dal Reddito di inclusione - la platea di beneficiari si è rivelata molto ristretta in conseguenza delle condizioni stringenti richieste per l'accesso.

I dati forniti dall'Istituto e relativi a tutto il 2017 indicano un numero di nuclei familiare percettori di Sia pari a 635.552, per un importo complessivo di oltre 311 ml.

Peraltro l'amministrazione ha segnalato criticità nella gestione della prestazione relative tanto alle modalità di trasmissione delle domande da parte dei comuni, che hanno determinato incongruenze nei dati, con conseguente necessità di intervento da parte della struttura informatica quanto, più in generale, al coinvolgimento di più soggetti nell'istruttoria ed erogazione della misura, che ha fatto insorgere problematiche in molti casi esulanti dalla competenza risolutiva dell'Istituto (come nelle ipotesi di mancata comunicazione del progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa da parte di comuni)⁹⁸.

Dal 1° gennaio 2018 è in vigore (in sostituzione del Sia) il Reddito di inclusione che si compone, anche esso 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 compatibilità e, fino al 30 giugno 2018, anche requisiti familiari⁹⁹. Da segnalare l'inclusione tra i destinatari

⁹⁷ La misura prevede l'erogazione - con oneri a carico del "Fondo per la lotta alla povertà e all'inclusione sociale" istituito presso il Ministero del lavoro e da questo ripartiti tra le regioni - di un sussidio economico alle famiglie in condizioni disagiate, erogato attraverso l'attribuzione di una carta di pagamento elettronica, utilizzabile per l'acquisto di beni di prima necessità. Il sussidio è subordinato all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa predisposto dai servizi sociali del comune, in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con soggetti privati ed enti *no profit*. La richiesta va inoltrata al comune di residenza che provvede agli adempimenti di propria competenza e successivamente la trasmette all'Inps, il quale procede all'accertamento dei requisiti relativi alla composizione del nucleo familiare (presenza di un componente di età inferiore ai 18 anni; presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore; presenza di una donna in stato di gravidanza accertata) ed alla situazione economica, attestata attraverso l'Isee (inferiore o uguale a euro 3.000). In esito ai controlli l'Inps trasmette ai comuni l'elenco degli aventi diritto e invia a Poste italiane (gestore del servizio Carta Sia) le disposizioni per l'erogazione del beneficio.

⁹⁸ Come riferito dall'amministrazione nelle verifiche trimestrali al 31 marzo 2017 ed al 30 giugno 2017.

⁹⁹ Il nucleo familiare deve essere in possesso congiuntamente di: un valore Isee non superiore a 6 mila euro; un valore Isre (l'indicatore reddituale dell'Isee, ossia l'Isr diviso la scala di equivalenza, al netto delle maggiorazioni) 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. Il nucleo, inoltre, deve trovarsi in una delle seguenti condizioni: presenza di un minore; presenza di una persona con disabilità e di almeno un genitore; presenza di una donna in stato di gravidanza accertata; presenza di una persona di età pari o superiore a 55 anni che si trovi in stato di disoccupazione.

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 viene effettivamente ad assumere 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 e lavorate fino al mese di settembre 2018, risultano beneficiari di Rei 378.557 nuclei per un importo medio mensile pari a 304,66 euro.

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

Il 2017 è stato caratterizzato dalla riforma della medicina fiscale e, in modo particolare, dall'entrata in vigore, a partire dal 1° settembre 2017, del c.d. "Polo unico per le visite fiscali" in attuazione degli artt. 18 e 22 del d.lgs. n. 75/2017.

L'Istituto, pertanto, a partire da tale data ha la competenza esclusiva nella gestione 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 45 espone i dati relativi alle visite mediche effettuate, tanto per il settore pubblico che per quello privato nel corso del 2017, ponendoli a confronto con quelli dell'anno precedente (al netto di quelle riferibili al settore pubblico).

Tabella 45 - Visite mediche di controllo.

	2016	2017	Variazione %
VMC Totali	624.189	734.449	+17,7
Disposte d'ufficio	337.829	343.777	+1,8
Richieste dal datore di lavoro	286.360	390.672	+36,4

Fonte: Verifica trimestrale al 31 dicembre 2017

Rispetto al 2016, si assiste ad un incremento nel numero complessivo di visite effettuate, che risulta particolarmente marcato per quelle disposte su richiesta del datore di lavoro, da riferire alla crescita delle richieste formulate dalle pubbliche amministrazioni, a seguito del completamento delle operazioni di accreditamento ed abilitazione al portale per le richieste on line.

Un confronto le dinamiche tra il settore privato e quello pubblico deve far riferimento all'ultimo quadrimestre del 2017, periodo in cui si rileva un decremento del numero dei certificati medici pervenuti all'Istituto rispetto al 2016. In particolare la diminuzione attiene al settore pubblico dove, nei primi quattro mesi di operatività del Polo unico, sono pervenuti il 13,1 per cento di certificati in meno, contro il 2,1 per cento del settore privato.

Con riguardo ai tassi di idoneità al lavoro, nel settore pubblico la percentuale supera il 40 per cento per le visite disposte su richiesta del datore di lavoro, contro il 17,2 per cento per quelle disposte d'ufficio. Nel settore privato i tassi di idoneità sono più o meno allineati (34,6 per cento per quelle d'ufficio e 32,4 per cento per quelle datoriali) a testimonianza di una maggiore esperienza maturata dall'Istituto nella selezione delle visite di controllo, grazie all'ausilio del sistema di *data mining* (denominato Savio) che consente di individuare i soggetti a maggiore rischio prognostico da sottoporre a verifica. Obiettivo che, attraverso il Polo unico, l'Istituto si è prefissato di raggiungere anche per il settore pubblico. Per implementare, infatti, tali procedure, dal punto di vista statistico-metodologico, è auspicabile avere uno storico di risultati acquisiti su cui basare un modello probabilistico di previsione. È evidente che all'inizio di una qualsiasi attività ispettiva tale fonte di dati è assente.

È da sottolineare come sulla legittimità di utilizzo da parte di Inps del cennato sistema di *data mining* sia intervenuto, nel febbraio 2018, il Garante per la protezione dei dati personali formulando una serie di rilievi e disponendo l'avvio di una procedura sanzionatoria nei confronti dell'Ente. L'utilizzo del *data mining* è stato, pertanto, sospeso dal marzo del 2018 e l'amministrazione ha proceduto, da tale data, ad una estrazione casuale dei malati da sottoporre a visita d'ufficio. Procedura, quest'ultima, di cui l'Istituto ha sottolineato la minore efficacia, con la sensibile diminuzione della possibilità di intercettare i certificati di malattia afferenti a prognosi non corrispondenti ad un effettivo stato morboso¹⁰⁰.

L'onere sostenuto dall'Inps per l'esecuzione dei controlli relativi al settore privato ammonta per il 2017 a oltre 33 ml, con un lieve incremento sull'anno precedente (32 ml).

Per quanto attiene le spese per l'espletamento delle visite mediche di controllo nell'ambito del Polo unico per le visite fiscali, le amministrazioni interessate hanno trasferito all'Istituto

¹⁰⁰ Audizione del presidente dell'Inps presso l'XI Commissione permanente lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica (06/09/2018). In questa occasione il presidente dell'Istituto ha sottoposto all'attenzione dell'organo parlamentare una bozza di proposta normativa tale da superare le intervenute criticità, così da consentire all'Ente stesso il pieno adempimento del precetto normativo in tema di controlli sui lavoratori assenti per malattia.

- a copertura degli oneri - 10,8 ml dei 15 previsti dalle disposizioni normative. Le somme impegnate ammontano complessivamente a 6,3 ml.

Allo stato attuale l'Istituto, per lo svolgimento dell'attività in parola, continua ad utilizzare le prestazioni di medici inseriti nelle liste speciali¹⁰¹, di cui peraltro il decreto prevede una revisione della disciplina del rapporto con Inps. Revisione che dovrà avvenire mediante l'adozione di apposite convenzioni da stipularsi, in forma di accordo collettivo su base nazionale tra l'Inps e le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative, secondo le modalità e i contenuti indicati nell'Atto di indirizzo approvato con d.m. del 2 agosto 2017. Atto che detta, altresì, la disciplina transitoria da applicarsi agli accertamenti medico legali sui dipendenti pubblici, a decorrere dal 1° settembre 2017, in caso di mancata stipula della predetta convenzione.

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

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

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

Per il 2017 è stato accertato un ammontare complessivo di circa 410 ml (413 ml nel 2016) 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

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

in paesi sia europei che *ex* tra 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.

La tabella 46 riepiloga la spesa per le prestazioni di cui sopra, mettendo a confronto il biennio 2016-2017.

Tabella 46 - Spesa per prestazioni.

Descrizione	2016	2017	Variazione
Borse per studi medi e superiori	5.520.300	5.508.650	-11.650
Borse per studi universitari e post universitari	8.302.578	8.227.000	-75.578
Convenzioni con i collegi universitari	12.980.512	10.857.924	-2.122.588
Convenzioni con i convitti nazionali	6.672.622	4.697.842	-1.974.780
Corsi di aggiornamento professionale	8.698.827	8.293.275	-405.552
Master e dottorati certificati	14.929.958	14.581.087	-348.871
Master <i>ex</i> ecutive	7.130.338	8.714.921	1.584.583
Periodi di studio all’estero - progetto Itaca	11.205.000	11.500.000	295.000
Progetti di assistenza domiciliare	129.014.590	208.760.051	79.745.461
Residenzialità convenzionata	23.383.550	19.440.000	-3.943.550
Soggiorni senior	3.172.000	3.242.800	70.800
Soggiorni studio all’estero	50.683.598	53.858.550	3.174.952
Soggiorni vacanze Italia	13.602.500	15.297.520	1.695.020
Contributi accessori	23.496	1.200	-22.296
Totale	295.319.869	372.980.820	77.660.951

Fonte: Inps - rendiconti generali anno 2017 - 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. Nonostante l'intervento da parte dell'Istituto volto a rendere più competitive le prestazioni Inps attraverso la revisione dei tassi di interesse e dei regolamenti per la concessione, non si sono avuti gli effetti sperati.

8. LA VIGILANZA

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

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

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

L'avvio dell'effettiva operatività del nuovo soggetto, ha avuto importanti ripercussioni sull'attività dell'Inps, tenuto anche conto degli apporti al bilancio dell'Ente che possono derivare da un'attività ispettiva connotata da caratteri di tempestività e efficienza.

Anche in ragione di ciò, è emersa la necessità di un coordinamento tra Inps e Inl, con la stipula di un protocollo di intesa in data 21 febbraio 2017, che prevede forme strutturate di coordinamento tra i due soggetti, attraverso l'istituzione di una commissione nazionale e di commissioni regionali di programmazione.

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

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

documentale e ispettiva. All'attività di analisi è previsto seguano poi la programmazione e il monitoraggio delle azioni.

All'indomani dell'adozione del protocollo, l'Inl con propria nota di aprile 2017 ha declinato nel dettaglio le modalità di programmazione in seno alle commissioni. Il 2017 ha rappresentato, pertanto, un anno di sperimentazione del nuovo modello di programmazione congiunta Inps-Inl.

L'Istituto, per parte sua, ha predisposto un piano di vigilanza ispettiva - adottato nell'ambito degli orientamenti, delle linee e delle priorità individuate dalla commissione centrale di coordinamento - specificando i settori e i fenomeni nei quali è maggiore il rischio elusione/evasione (oggetto, pertanto, di verifica) e gli obiettivi quantitativi dell'attività di competenza di Inps.

Sempre nel corso del 2017, l'Istituto, sulla base del decreto del Ministero del lavoro del 10 ottobre 2017, ha trasferito all'Inl oltre 11 ml per sostenere gli oneri di missione del proprio personale ispettivo. Lo stesso decreto prevede, inoltre, con l'adozione di un successivo decreto, l'individuazione di ulteriori risorse da trasferire all'Inl destinate alle dotazioni strumentali e alle spese di formazione del personale.

8.2 In coerenza con quanto previsto nel citato piano di vigilanza ispettiva 2017, nel corso dell'anno, l'azione di controllo si è focalizzata sugli ambiti individuati come prioritari sull'intero territorio nazionale, in virtù sia delle criticità storiche che di quelle emergenti.

L'area agricola ha rivestito primaria importanza, anche in virtù del fatto che l'Istituto presiede la rete del lavoro agricolo di qualità. In questo ambito, i fenomeni maggiormente posti al centro dell'azione sono stati, tra gli altri, la creazione di rapporti di lavoro fittizio e la lotta al caporalato. Nel 2017 si è inteso estendere analoghi controlli anche alle regioni del centro-nord dove, negli anni precedenti, i fenomeni in parola avevano fatto registrare una minore frequenza e sistematicità.

Altri settori con profili di criticità presi in considerazione sono stati: *i*) l'edilizia (retribuzione virtuale e contratti part-time); *ii*) le cooperative (applicazione degli obblighi di legge e contrattuali e gli appalti non genuini); *iii*) le aziende dello spettacolo (animazione turistica, produzione video e audiovisivi, società sportive dilettantistiche); *iv*) i rapporti di lavoro fittizi finalizzati all'indebita fruizione di prestazioni; *v*) la fruizione delle agevolazioni contributive

(sgravi per assunzioni a tempo determinato); *vi*) i versamenti al Fondo di Tesoreria (verifica della loro congruità, nonché delle anticipazioni e dei conguagli).

A tale attività si sono affiancate azioni ispettive di carattere straordinario per fronteggiare fenomeni di particolare complessità, individuati dal Nucleo di supporto in sede di analisi del rischio. Tali azioni sono state portate avanti, nella seconda parte del 2017, da *task force* interregionali con lo scopo di contrastare fenomeni di elusione ed evasione contributiva in particolari settori produttivi, diffusi su più ambiti regionali.

Proprio a queste attività sono da ricondurre risultati particolarmente rilevanti, con un'incidenza del 28 per cento sull'accertato lordo complessivo a livello nazionale (894 ml).

I principali risultati dell'azione di vigilanza 2017 sono riassunti nella tabella 47, in raffronto con i dati riferiti all'anno precedente.

Tabella 47 - Attività di vigilanza.

	2016	2017
Accertamenti ispettivi	28.818	19.991
Lavoratori in nero ed irregolari	39.372	109.075
<i>di cui totalmente in nero</i>	14.051	5.243
Accertato lordo (euro)	918.035.814	894.150.678

Fonte: Inps - XVII Rapporto annuale - luglio 2018

I dati esposti mostrano, con evidenza, il decremento del numero degli accertamenti ispettivi, con una contrazione del 30,6 per cento rispetto al precedente esercizio, mentre per quanto attiene i lavoratori in nero ed irregolari si riscontra un significativo incremento. Nell'ambito delle posizioni irregolari va tuttavia segnalata la diminuzione dei lavoratori completamente in nero, che rappresentano circa il 5 per cento del totale.

Sul totale delle aziende ispezionate quelle risultate irregolari sono state 15.458, pari ad oltre il 77 per cento. In termini "qualitativi" il dato sembra sintomatico della particolare efficacia dell'attività di vigilanza, 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.

Si registra, peraltro, una diminuzione dell'accertato pari al 2,6 per cento con un *trend*, tuttavia, in miglioramento rispetto agli anni ancora precedenti. Il livello dell'accertato 2017 si mostra, inoltre, essenzialmente in linea con l'obiettivo programmato, con uno scostamento in negativo di appena lo 0,4 per cento.

Sempre con riferimento al valore dell'accertato è opportuno distinguere la componente relativa all'accertato, vero e proprio, ovvero i contributi evasi e le relative sanzioni che in riferimento al Crid¹⁰² figurano come maggiori entrate per oltre 694 ml, dall'importo relativo alle prestazioni indebite annullate, ovvero minori uscite pari, sempre con riferimento al Crid, ad oltre 199 ml. Quest'ultima grandezza, in particolare, mostra uno scostamento positivo dell'11,8 per cento rispetto all'obiettivo programmato per il 2017 (178,5 ml), mentre gli accertamenti contributivi risultano essere inferiori all'obiettivo del 3,5 per cento (719,5 ml).

I risultati ottenuti nel 2017 sono stati influenzati, nel loro ordine di grandezza, da una serie di fattori che, tuttavia, si sono rivelati di impatto minore rispetto al previsto.

Uno di questi è rappresentato, dall'ormai costante diminuzione del numero di ispettori in forza all'Istituto, passato da poco più di 1.200 unità del 2016 a 1.182 del 2017.

Ulteriore motivo del rallentamento dell'attività è dovuto al rilevante impegno - nella delicata fase di avvio dell'Inl, volto a garantire la progressiva condivisione delle competenze e l'uniformità di comportamento - dedicato alla realizzazione di percorsi di formazione e aggiornamento che, durante alcuni mesi dell'anno, hanno coinvolto gli ispettori dell'Istituto sottraendoli allo svolgimento dell'ordinaria attività.

All'interno dell'attività svolta dall'Inl in materia di lavoro e legislazione sociale nel corso del 2017, la vigilanza previdenziale ha svolto un peso preponderante, soprattutto in termini di volume di accertato che rappresenta oltre l'80 per cento dell'accertato complessivo (894 ml su 1,1 md); rilevante anche il numero di lavoratori irregolari riscontrati (109.075 su un totale di 252.659).

In ragione di quanto esposto, vale sottolineare il profilo di delicatezza connesso alla collocazione degli ispettori dell'Istituto in un ruolo ad esaurimento, con il rischio sia di perdere, in un tempo relativamente breve, il bagaglio di conoscenze e competenze in materia di legislazione sociale e previdenziale, sia di una compromissione del ruolo cui l'Inps è deputato, ovvero quello di assicurare una efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi

¹⁰² Acronimo per Contributo alla riduzione del debito pubblico. Indicatore che misura gli effetti positivi dell'azione amministrativa, direttamente verificabili sul bilancio finanziario, valutati sotto il profilo sia delle entrate che delle uscite. In riferimento all'attività di vigilanza, sul versante delle entrate si è scelto di rilevare l'incremento finanziario riconducibile ad una più efficiente ed efficace attività di accertamento contributivo, sia in fase di gestione delle denunce del soggetto contribuente che in fase di accertamento ispettivo e di vigilanza documentale. Sul versante delle uscite, risulta oggetto di attenzione la riduzione di spesa per effetto di una più efficiente ed efficace gestione nell'attività di erogazione delle prestazioni istituzionali, che passa anche attraverso l'accertamento delle prestazioni indebitamente liquidate - per effetto anche in questo caso di attività di vigilanza ispettiva e documentale - ai fini della ripetizione degli importi erogati.

ed erogazione delle prestazioni. Competenze che gli ispettori in forza all'Inl dovranno necessariamente acquisire attraverso l'attività formativa di cui si è già detto.

8.3 L'attività di vigilanza documentale svolta nel 2017 - sulla scorta del piano adottato con determinazione presidenziale n. 90 del 25 maggio - 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 e la prevenzione finalizzata a contribuire alla riduzione del debito pubblico.

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

Le azioni condotte nel 2017 si collocano in continuità con quelle realizzate nell'anno precedente, seppur con alcune rilevanti novità, collegate alla disponibilità ed al perfezionamento di alcune procedure informatiche e prassi operative tali da ampliare il campo di azione.

Il numero di accertamenti conclusi nel corso del 2017 è stato pari a 343.838 (344.531 nel 2016), la tabella 48 ne riepiloga l'esito.

Tabella 48 - Vigilanza documentale - Esiti attività.

Accertamenti definiti	Valore assoluto	Valore %
Accertamenti conclusi con esito regolare (senza addebito)	29.056	8,5%
Accertamenti conclusi con esiti positivi (con invio diffida di pagamento o segnalazione alla vigilanza ispettiva)	314.782	91,5%
Accertamenti totali	343.838	100%

Fonte: Inps - XVII Rapporto annuale - luglio 2018

Il dato riferito agli accertamenti conclusi con esito positivo segna un miglioramento rispetto al 2016 (87,4 per cento del totale), denotando una maggiore capacità di *intelligence*.

Il beneficio economico complessivo derivante dall'attività di vigilanza documentale è stato pari ad oltre 581 ml, a fronte di un obiettivo programmato di oltre 614 ml, con uno scostamento negativo del 5,4 per cento. Scostamento che risulta ancor più consistente (-21,2 per cento) se si pone a confronto il risultato ottenuto nel 2017 con quello dell'anno precedente (737 ml il beneficio economico complessivo nel 2016).

La tabella 49 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 2017 e con i risultati conseguiti nel 2016.

Tabella 49 - Vigilanza documentale - Beneficio economico.

Importo	Consuntivo 2017	Obiettivo 2017	Scostamento % consuntivo/obiettivo	Consuntivo 2016	Scostamento % cons.2017/cons.2016
Importo accertato	295	298	-1%	334	-11,7%
Importo futuro risparmiato (mancata fruizione di ulteriori agevolazioni e/o prestazioni indebite)	286	316	-9,5%	403	-29%
Beneficio economico complessivo	581	614	-5,4%	737	-21,2%

Fonte: Inps

Risulta evidente il rallentamento dell'attività di vigilanza documentale nel corso del 2017, in particolare per quanto riguarda il volume di accertato, che nel corso dell'esercizio precedente aveva mostrato un aumento rispetto all'obiettivo programmato.

La tabella 50 espone i valori dell'accertato riferendoli alle diverse attività.

Tabella 50 - Vigilanza documentale - Volumi di accertato.

Controllo agevolazioni contributive	Controllo conguagli	Controlli CIG	Tutoraggio aziende agricole	Totali
188,4	31,4	73,2	2,5	295,5

Fonte: Inps - XVII Rapporto annuale - luglio 2018

L'attività che ha avuto maggiore impatto in termini di accertato è quella relativa alla corretta fruizione delle agevolazioni contributive, che ne rappresenta il 63,7 per cento, nonché oltre il 32 per cento del beneficio economico derivante da tutte le attività di vigilanza documentale.

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

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

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

In tema di contrasto alla simulazione di rapporti di lavoro nel 2017 sono stati rilasciati una serie di applicativi a supporto della piattaforma Frozen - primo prodotto dell'Istituto che agisce in logica predittiva per la lotta al lavoro fittizio - al fine di individuare le posizioni aziendali anomale e bloccare l'automatico aggiornamento delle posizioni assicurative individuali dei lavoratori.

Il positivo bilancio dopo un anno di esercizio (500 imprese a rischio inviate al controllo della vigilanza ispettiva), vedrà l'estensione nel 2018 della logica preventiva di Frozen ad altri settori economici, primi fra tutti il lavoro domestico e quello agricolo, quest'ultimo bacino storico dei rapporti di lavoro simulato.

8.4 Sulla base delle nuove modalità di pianificazione e programmazione, l'Istituto ha adottato il piano della vigilanza ispettiva 2018 (determinazione presidenziale n. 67 del 13 giugno 2018) che costituisce una specificazione del piano adottato dall'Inl.

La pianificazione è avvenuta sulla scorta delle linee di indirizzo indicate dal Civ nella Relazione programmatica 2018-2020, in base alle quali la politica delle entrate dell'Istituto deve orientarsi nella direzione di aumentare la capacità di riscossione diretta dei contributi e a favorire la correntezza contributiva.

In linea con questa politica, assume particolare rilevanza il potenziamento dell'attività di vigilanza, finalizzata a garantire la congruenza tra accertato e riscosso, il recupero della contribuzione evasa e l'annullamento di prestazioni percepite indebitamente.

Con l'adozione del Piano di vigilanza ispettiva si è, pertanto, proceduto ad identificare le priorità di azione, individuando le aree di intervento e i settori produttivi sui quali esercitare in via principale le verifiche ispettive.

Nell'attività di pianificazione si è tenuto conto del contesto socio-economico di riferimento; delle innovazioni normative, soprattutto in materia contrattuale¹⁰³; dei risultati conseguiti nell'anno precedente; del potenziamento della cooperazione interistituzionale¹⁰⁴ e del necessario completamento del processo di integrazione delle competenze degli ispettori.

Il piano prevede che gli obiettivi di prevenzione e repressione delle omissioni/evasioni contributive e il contrasto al lavoro nero, siano conseguiti attraverso una serie di interventi che si esplicano in: *i*) interventi in continuità, ovvero prosecuzione di azioni negli ambiti e settori che hanno determinato nell'anno precedente i migliori risultati in termini di volumi di accertato ed emersione del lavoro nero; *ii*) interventi innovativi tesi ad individuare nuove criticità emergenti, anche al livello territoriale, su cui effettuare specifici controlli; *iii*) interventi di cooperazione sia tra funzioni centrali (potenziamento delle azioni sinergiche con la verifica amministrativa) che con altri enti (integrazione e scambio delle diverse banche dati; utilizzo di procedure informatiche comuni; costante opera di formazione *on the job*; progettazione e scambio di nuovi sistemi di valutazione destinati ad individuare il livello di conformità del soggetto contribuente; valorizzazione dell'attività di pianificazione all'interno dell'Inl, al fine di assicurare la congruenza tra accertato e riscosso dei contributi e il pieno recupero dei crediti vantati).

¹⁰³ Tra le innovazioni normative si segnalano: *i*) l'abolizione dei *voucher* (l. n. 49/2017) che ha favorito il ricorso ad altre forme contrattuali flessibili quali il "contratto a chiamata"; il libretto famiglia e il contratto di prestazione occasionale introdotti dalla l. n. 96/2017; *ii*) l'esonero contributivo introdotto dalla l. n. 205/2017 (legge di bilancio 2018) a favore dei datori di lavoro che assumono giovani a tempo indeterminato.

¹⁰⁴ Si ricorda al riguardo la Convenzione per lo scambio dei dati e delle informazioni in materia di attività ispettiva (adottata con determinazione presidenziale n. 187 del 6 dicembre 2017) siglata tra Ministero del lavoro, Inps, Inail ed Inl.

Quale obiettivo complessivo dell'attività di vigilanza si prevede di ottenere un beneficio economico pari a 845 ml, di cui 601 ml da accertamento contributivo, ovvero maggiori entrate (incluse le somme aggiuntive) e 244 ml da annullamento di prestazioni e posizioni assicurative (falsi rapporti di lavoro), ovvero minori uscite.

Da rilevare come l'obiettivo per il 2018 si ponga su valori inferiori rispetto a quello del 2017 (898 ml) e agli stessi risultati raggiunti nel medesimo anno (894 ml). L'amministrazione sottolinea come nel determinare i livelli di accertato attesi dall'attività 2018 si è tenuto conto della stima degli importi relativi esclusivamente ai verbali notificati al contribuente, in ottica di accelerazione della riscossione del credito, dell'uscita prevista in corso d'anno di ulteriori 50 unità di personale, nonché dei nuovi obblighi di notifica degli illeciti amministrativi che allungano i tempi di redazione del verbale.

Con riferimento agli ambiti di azione per il 2018, l'attenzione sarà rivolta a patologie trasversali a molteplici realtà del mercato del lavoro e considerate prioritarie, ovvero: *i)* l'utilizzo improprio del lavoro flessibile, con particolare riferimento al contratto di prestazione occasionale; *ii)* il *dumping* contrattuale posto in essere in modo particolare nel commercio, nei servizi e nell'edilizia; *iii)* i rapporti di lavoro fittizi; *iv)* i distacchi transnazionali irregolari o fittizi; *v)* la somministrazione illecita/fraudolenta di manodopera; *vi)* il caporalato.

Obiettivo preminente dell'attività ispettiva 2018 è costituito, inoltre, dal recupero del debito contributivo delle pubbliche amministrazioni. L'intento è quello di portare a regime l'attività di riscossione della contribuzione obbligatoria riferita al pubblico impiego, in ottica di equiparazione ai datori di lavoro privati, senza dimenticare le peculiarità che scaturiscono dalla natura pubblicistica dei soggetti coinvolti.

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

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

Nel corso del 2018 la medesima procedura sarà integrata con funzionalità che garantiranno la compilazione e la definizione dei verbali concernenti le gestioni *ex Inpdap* ed *ex Enpals*. Tra le iniziative volte a potenziare la collaborazione con le altre amministrazioni, si segnalano la convenzione quadro tra l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, l'Agenzia delle entrate, la Guardia di finanza, l'Inps e la società *in house* del Mef Sose (Soluzioni per il sistema economico) finalizzata all'elaborazione e all'aggiornamento degli indici sintetici di affidabilità fiscale e contributiva, attraverso lo scambio delle informazioni tra le amministrazioni coinvolte, che permetterà alla funzione di vigilanza di disporre di maggiori elementi informativi necessari alla predisposizione di specifici indicatori di rischio.

8.5 La programmazione dell'attività di vigilanza documentale per il 2018 è avvenuta sulla scorta della determinazione presidenziale n. 102 del 1° agosto. Il Piano della vigilanza documentale è stato redatto secondo gli indirizzi gestionali e le indicazioni contenute nel Piano della *performance* 2018-2020.

L'attività segue le due diverse linee di azione che ormai da diversi anni orientano i controlli *on desk*, ovvero l'accertamento, diretto a rilevare e quantificare la contribuzione dovuta e non versata e la prevenzione finalizzata a contribuire alla riduzione del debito pubblico. Ad esse si aggiunge per il 2018 l'attività di deterrenza finalizzata a realizzare, mediante azioni di comunicazione persuasiva (*nudge*), la crescita della *compliance* di cittadini e imprese e a supportare l'Istituto nell'identificazione e nel contrasto dei fenomeni fraudolenti.

Il Piano attribuisce, inoltre, un nuovo ruolo alle strutture territoriali (Direzioni regionali e di coordinamento metropolitano) che potranno esplorare nuovi filoni evasivi. L'implementazione di alcune procedure già in essere, quali ad esempio la procedura Casco, e l'introduzione della piattaforma informatica Tutor C.P. (Controllo Prestazioni) consentiranno alle strutture territoriali di effettuare autonomi programmi di vigilanza *on desk* su tutte le prestazioni anticipate dal datore di lavoro e successivamente conguagliate.

In prospettiva l'introduzione di cruscotti integrati, con cui si intende realizzare un nuovo modello di identificazione e contrasto ai fenomeni evasivi e fraudolenti, dovrebbe consentire anche alle strutture territoriali di svolgere autonoma attività di *intelligence*. Attività tanto più necessaria quanto più le procedure già in essere hanno fatto emergere anomalie dei comportamenti aziendali diverse da quelle oggetto di indagine diretta, spesso con una spiccata dimensione locale.

È il caso della procedura Frozen per la lotta al lavoro fittizio, di cui si è detto in precedenza, che nell'intercettare i flussi contributivi ha fatto emergere ulteriori anomalie dei comportamenti aziendali, quali: retribuzioni insolitamente basse o molto alte rispetto alla qualifica e all'orario di lavoro; utilizzo eccessivo del part-time e dei contratti a tempo determinato; utilizzo anomalo di compensazioni con altri enti; discordanze tra imponibile contributivo e retribuzione teorica.

Nei primi mesi del 2017 è stata rilasciata, come detto in precedenza, la piattaforma *web Mo.Vi.Do.*, che nel 2018 è stata implementata con la funzione di pianificazione, che consente di programmare i valori obiettivo - tanto in termini di accertato che di minori uscite - e renderli immediatamente disponibili alle strutture territoriali. In via sperimentale sono stati, inoltre, introdotti indicatori di efficienza, efficacia ed economicità che consentono di ottimizzare le attività di vigilanza documentale attraverso una reportistica integrata e automatizzata che, in tempo reale e con aggiornamento a cadenza mensile, mette a disposizione informazioni utili per l'adozione di decisioni strategiche (a titolo esemplificativo: percentuale di raggiungimento dell'obiettivo; importo accertato per addetto; numero di accertamenti effettuati per addetto, ecc.). Sempre nel 2018 sarà sviluppata la sezione volta a monitorare gli importi riscossi in relazione a quelli accertati, introducendo un nuovo indicatore di *performance* (Riscosso/Accertato).

Le macro attività che fanno parte del Piano di vigilanza documentale 2018 si collocano in continuità con quelle realizzate negli anni precedenti e riguardano: *i*) il controllo delle agevolazioni, per cui saranno portate a termine le verifiche sulla fruizione dell'esonero biennale e triennale di cui alla l. n. 190/2014 e l. n. 208/2015; *ii*) i controlli Cig, tramite le procedure Pegaso (controllo del corretto versamento della contribuzione virtuale in edilizia a seguito di diniego della Cig) e Race (riscossione del contributo addizionale dovuto a seguito dei pagamenti diretti effettuati dall'Istituto); *iii*) il tutoraggio delle aziende agricole (Tutor agri), finalizzato al controllo delle prestazioni compensate/anticipate con modello F24 e

alla verifica di congruità del reddito agrario dichiarato dai lavoratori autonomi; *iv*) il controllo del *ticket* di licenziamento, finalizzato a verificare la correttezza del contributo dovuto dalle aziende sulla cessazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato destinato al finanziamento di Aspi e mini Aspi previsto dalla l. n. 92/2012¹⁰⁵.

Sul fronte del contrasto all'illecito conguaglio di prestazioni anticipate dal datore di lavoro, oltre all'implementazione e all'aggiornamento della procedura Casco (Controllo Automatizzato Sgravi e Conguagli), in particolare con l'introduzione di una sezione dedicata ai conguagli Tfr da parte delle aziende con dipendenti, è stata condotta un'analisi degli stessi processi di conguaglio volta al loro ridisegno in chiave antifrode.

Interventi finalizzati a "blindare" i processi a rischio, introducendo meccanismi di controllo concomitanti che impediscono al datore di lavoro di effettuare il conguaglio e, nel contempo, a garantire il lavoratore dal pagamento di prestazioni in misura inferiore rispetto a quanto spettante.

Le prestazioni oggetto di analisi sono state quelle a maggior impatto economico, quali l'assegno al nucleo familiare (Anf); le indennità di malattia e maternità e le somme accantonate a titolo di Tfr.

Nel caso degli Anf, ad esempio, 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 e di addebitare al datore di lavoro eventuali eccedenze nelle somme conguagliate rispetto alla comunicazione effettuata in precedenza.

Da sottolineare come la possibilità di realizzare controlli concomitanti renderà superflui i controlli *ex post* che rimarranno in essere solo per i periodi antecedenti il ridisegno dei processi, consentendo di aprire un nuovo fronte di indagine sui fenomeni fraudolenti. Il confronto del comportamento aziendale prima e dopo la "blindatura" dei processi renderà,

¹⁰⁵ La normativa prevede che, nei casi di interruzione del rapporto di lavoro per le causali che danno diritto all'Aspi, il datore di lavoro versi una somma pari al 41 per cento del massimale mensile di Aspi per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni.

infatti, più semplice individuare aziende che in passato potrebbero avere commesso frodi ai danni dell'Istituto.

Da ultimo, si segnala il protocollo di intesa siglato tra l'Istituto e l'Agenzia delle entrate che permette una congiunta azione di contrasto delle indebite compensazioni, attraverso uno scambio tempestivo e strutturato delle informazioni, con l'individuazione di profili di rischio di irregolarità sulla base dei quali identificare le posizioni aziendali da sottoporre a verifica. Posizioni che saranno gestite in maniera automatizzata grazie ad un applicativo (Falco), in fase di rilascio nel 2018, che renderà immediatamente disponibile, per l'Agenzia delle entrate, i dati delle compensazioni tra debiti contributivi e crediti verso l'erario ritenute a rischio e, all'Inps, i risultati delle verifiche effettuate ai fini della correttezza delle posizioni contributive.

Dall'attività di vigilanza documentale si attende per il 2018 un beneficio economico di oltre 587 ml (283,8 ml le somme da accertare attraverso l'attività condotta dalle strutture territoriali e 303,9 ml le minori uscite attese). La tabella 51 riporta gli obiettivi delle strutture territoriali, suddivisi per macro categorie di verifica.

Tabella 51 - Vigilanza documentale - Obiettivi 2018.

Controllo agevolazioni contributive	Controllo conguagli	Controllo ticket	Controlli Casco	Controlli CIG	<i>Totale accertato</i>	<i>Minori uscite</i>	Totale
113,5	18,3	90,5	18,6	42,9	<i>283,8</i>	<i>303,9</i>	587,7

Fonte: Inps - Piano vigilanza documentale 2018

A tale importo vanno aggiunti ulteriori 64 ml da realizzare attraverso attività condotte centralmente dalla Direzione centrale entrate e recupero crediti, a cui le strutture territoriali forniranno supporto operativo. Pertanto l'obiettivo complessivo atteso dalla vigilanza documentale è pari a circa 652 ml.

Rispetto al 2017 l'incremento previsto è del 6 per cento, con un peso maggiore attribuito alle minori uscite, che contribuiscono *in toto* alla riduzione del debito pubblico, mentre il valore dell'accertato rimane comunque condizionato dal tasso di riscossione.

9. IL CONTENZIOSO

9.1 L'andamento del contenzioso giudiziario ordinario in ambito previdenziale e assistenziale è esposto nella tabella 52 con riferimento all'arco temporale 2008-2017¹⁰⁶.

Tabella 52 - Andamento contenzioso giudiziario 2008-2017.

	Giudizi avviati	% differenza da anno precedente	Giudizi definiti	% differenza da anno precedente	Giacenza	% differenza da anno precedente
2008	288.882	-5,4	319.769	37,8	769.037	-3,9
2009	350.334	21,3	296.412	-7,3	822.959	7,0
2010	338.952	-3,2	318.471	7,4	843.436	2,5
2011	252.148	-25,6	349.595	9,8	745.971	-11,6
2012	202.820	-19,6	319.397	-8,6	628.910	-15,7
2013	117.421	-42,1	230.476	-27,8	515.854	-18,0
2014	118.815	1,2	286.962	24,5	344.628	-33,2
2015	116.999	-1,5	195.769	-31,8	264.295	-23,3
2016	114.735	-1,9	124.244	-36,5	254.786	-3,6
2017	110.552	-3,6	119.129	-4,1	246.212	-3,4

Fonte: Elaborazione da verifiche trimestrali al 31 dicembre 2007-2017

I dati rappresentati nella tabella mostrano, negli esercizi 2009 e 2010, un picco nei giudizi avviati unitamente a un progressivo tendenziale decremento negli anni successivi, comunque contraddistinti dalla sensibile, minore entità dei giudizi stessi e della giacenza complessiva. A esplicazione di siffatto andamento deve essere considerato come dal 1° aprile 2007, con il subentro al Ministero dell'economia nelle controversie instaurate da tale data, l'Inps si è visto attribuire piena legittimazione passiva in materia di invalidità civile e, sino al 2012, il contenzioso relativo si è attestato attorno al 50 per cento sui giudizi avviati, con una incidenza di oltre il 40 per cento sul totale di quelli pendenti.

¹⁰⁶ Le tabelle 52, 53 e 54 comprendono il solo contenzioso civile seguito dall'avvocatura dell'Istituto e dai funzionari per i giudizi dell'invalidità civile. Non comprendono i giudizi avanti al Tar, al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti, oggetto di rilevazione soltanto nel 2017, in un numero complessivo di giudizi avviati pari a 3.808, definiti in 4.326 e con una giacenza finale di 18.285.

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

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

Pur in assenza di un piano organico che tenesse in evidenza misure adottate, costi e risultati ottenuti¹⁰⁷, l'Istituto si è dotato di un assetto territoriale dell'avvocatura interna basato su un modello organizzativo e funzionale che tiene in considerazione un andamento dei giudizi contraddistinto dalla flessione nelle regioni del nord e dalla crescita in quelle del centro sud. Le misure introdotte hanno, inoltre, previsto il ricorso a professionisti esterni all'Istituto per le attività procuratorie di domiciliazione e di sostituzione in udienza degli avvocati dell'Istituto, nonché alla pratica forense presso l'avvocatura Inps.

Nel contesto delineato, a un progressivo minor numero dei giudizi avviati e a un miglioramento dell'indice di giacenza contribuiscono sia il contenzioso nella materia assistenziale, sia quello nel settore previdenziale.

Quanto all'invalidità civile, la cennata tendenza è, comunque, in via principale effetto degli interventi normativi che hanno introdotto l'accertamento tecnico per la verifica preventiva obbligatoria delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere (Atpo); hanno configurato l'eventuale successiva fase come giudizio di merito in un unico grado, eliminando il doppio grado di giurisdizione (art. 38, c. 1, lett. b), d.l. 6 luglio 2011, n. 98); hanno, infine, attribuito ai funzionari amministrativi dell'Istituto la rappresentanza e difesa in giudizio, con esclusione di quello in Cassazione.

In conseguenza di queste misure, dal 2013 i nuovi giudizi connessi all'invalidità civile sono scesi ben al di sotto del 50 per cento del totale di quelli avviati e la giacenza a meno del 40 per cento di quella complessiva.

Per quanto attiene al contenzioso previdenziale l'andamento è effetto, in particolare, di iniziative straordinarie assunte in via amministrativa nelle sedi critiche, ma anche

¹⁰⁷ Piano di cui il Civ, ha ripetutamente segnalato l'esigenza nei propri atti di programmazione.

dell'intervento normativo (art. 38, c.1, lett. a), del citato d.l. n. 98/2011) che ha disposto l'estinzione di diritto dei processi di primo grado in materia previdenziale di valore compreso nei 500 euro.

A complemento dei fenomeni evidenziati, quale specifica della definizione generale dei procedimenti, la tabella 53 mostra l'andamento, nel decennio 2008-2017, delle sentenze favorevoli all'Istituto rispetto alle sfavorevoli. È indicato nella voce "altro" il consistente apporto, sulla chiusura dei procedimenti e conseguentemente sulla giacenza, del riordino degli archivi informatici al fine di avere contezza della reale consistenza e delle tipologie di contenzioso in essere, nonché delle definizioni d'ufficio, sommato alla cessata materia del contendere e alle estinzioni di diritto *ex art. 38, c.1, lett. a), d.l. n. 98/2011*.

La tabella 53 mostra anche come il rapporto tra le sentenze favorevoli e le sfavorevoli all'Istituto sul numero totale - che rappresenta l'indice dell'efficacia dell'azione legale - si inverte a partire dal 2009 e si attesti su valori prossimi al 60 per cento di pronunce favorevoli.

Tabella 53 - Andamento sentenze favorevoli e sfavorevoli all'Istituto 2008-2017.

	Sentenze favorevoli Inps	% differenza da anno precedente	Sentenze favorevoli parte avversa	% differenza da anno precedente	% sentenze favorevoli sul totale delle sentenze di merito	Altro	% differenza da anno precedente
2008	126.542	28,6	143.462	33,7	46,9	49.765	89,4
2009	142.222	12,4	113.968	-20,6	55,5	40.222	-19,2
2010	148.779	4,6	107.747	-5,5	58,0	61.945	54,0
2011	144.402	-2,9	92.837	-13,8	60,9	112.356	81,4
2012	172.982	19,8	88.092	-5,1	66,3	58.323	-48,1
2013	128.500	-25,7	68.574	-22,2	65,2	33.402	-42,7
2014	125.773	-2,1	59.142	-13,8	68,0	102.047	205,5
2015	75.388	-40,1	44.599	-24,6	62,8	75.782	-25,7
2016	64.004	-15,1	40.140	-10,0	61,5	20.100	-73,5
2017	56.232	-12,1	40.959	2,0	57,9	21.938	9,1

Fonte: Elaborazione da verifiche trimestrali al 31 dicembre 2007-2017

9.2 In continuità con le misure di cui è sopra cenno intese a fronteggiare il cospicuo contenzioso gestito dall'avvocatura interna, nel corso del 2017 è stato modificato l'assetto organizzativo dell'Area professionale legale nelle sue articolazioni centrali e territoriali,

ridefinendone le competenze, per renderlo maggiormente coerente con quello assunto dall'Istituto¹⁰⁸.

L'amministrazione ha intrapreso anche iniziative di sussidiarietà, consistenti nella cura a distanza dell'affare legale nella sua interezza¹⁰⁹ ed è stato approvato il Piano nazionale difesa legale a distanza per il biennio 2017-2018, per una redistribuzione dei carichi di lavoro degli avvocati in forza presso le diverse sedi territoriali tramite l'invio telematico degli atti redatti in difesa dell'Istituto¹¹⁰. È da sottolineare come la sussidiarietà sia rivolta alle sei regioni che nel 2017 hanno registrato un contenzioso pendente pari all'85,6 per cento dell'intero carico nazionale.

Quanto all'andamento del fenomeno nell'anno in esame, continua il miglioramento del contenzioso complessivo, che rimane, però, ancora di un qualche rilievo con riguardo, in particolare, all'entità dei procedimenti giurisdizionali in tema sia contributivo che previdenziale, che sommati rappresentano il 71,8 per cento nell'incidenza sul totale dei giudizi pendenti e il 66,8 per cento dei nuovi giudizi.

La tabella 54 registra la flessione del numero dei procedimenti giurisdizionali avviati (3,6 per cento) e dei giudizi definiti (4,1 per cento) ed evidenzia come l'andamento delle giacenze sia complessivamente migliorato del 3,4 per cento¹¹¹.

¹⁰⁸ Determinazione presidenziale n. 186 del 6 dicembre 2017.

¹⁰⁹ Dallo studio della controversia e costituzione in giudizio fino all'eventuale impugnazione dei provvedimenti giudiziari. In tal senso Inps, messaggio Hermes n. 750 del 21 febbraio 2017.

¹¹⁰ Determinazione del direttore generale n. 126 del 10 luglio 2017.

¹¹¹ La tabella somma il contenzioso in materia contributiva (36,7 per cento), quello previdenziale (35,1 per cento) e l' "altro" (9,2 per cento), separandolo da quello assistenziale (19 per cento).

Tabella 54 - Procedimenti avviati, definiti e giacenza 2017.

	Giacenza al 1.1.2017	Giudizi avviati	Giudizi definiti	Giacenza al 31.12.2017
Contenzioso contributivo	89.976	38.369	37.863	90.482
Variazione % 2017/2016	2,5	-4,8	-0,7	0,6
Contenzioso previdenziale	93.626	35.491	42.745	86.372
Variazione % 2017/2016	-6,7	-3,5	-1,8	-7,7
Contenzioso assistenziale	49.832	26.167	29.326	46.673
Variazione % 2017/2016	-11,6	-4,2	-13,3	-6,3
Altro contenzioso	21.355	10.525	9.195	22.685
Variazione % 2017/2016	7,8	1,9	4,7	6,2
Totale generale	254.789	110.552	119.129	246.212
Variazione % 2017/2016	-3,6	-3,6	-4,1	-3,4

Fonte: Elaborazione da verifica trimestrale al 31 dicembre 2017

In controtendenza alla generalizzata diminuzione dei giudizi avviati, oltre all' "altro contenzioso" costituito generalmente da indebiti (+1,9 per cento), aumentano anche i nuovi ricorsi di parte avversa sia in materia contributiva¹¹² (+1,7 per cento), sia per prestazioni pensionistiche (+14,7 per cento). Fra questi ultimi si segnalano quelli per l'attuazione della sentenza della Corte Costituzionale del 10 marzo 2015, n. 70, che ha dichiarato l'illegittimità della disposizione di legge che prevede la rivalutazione automatica nella misura del 100 per cento per gli anni 2012 e 2013 esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo.

Sotto il profilo dell'efficacia dell'azione legale, gli esiti favorevoli all'Istituto, in rapporto alle sentenze pronunciate, si attestano sul 57,9 per cento, segnando un decremento del 5,9 per cento sul 2016. Il peggioramento di maggior rilievo interessa i giudizi di tipo contributivo in cui l'incidenza delle sentenze favorevoli sulle definite diminuisce del 12,5 per cento ed è effetto della sentenza della Corte di Cassazione, sezioni unite, n. 23397/2016, che fissa definitivamente la prescrizione dei crediti oggetto di cartella esattoriale o di avviso di addebito nell'ordinario termine quinquennale, eccetto i casi in cui la sussistenza del credito

¹¹² Costituiti tra l'altro dalle opposizioni agli estratti di ruolo rilasciati dal concessionario.

non sia stata accertata con sentenza passata in giudicato o a mezzo di decreto ingiuntivo¹¹³. In controtendenza, il miglioramento in materia di prestazioni a sostegno del reddito (+11,7 per cento) è dovuto alla definizione di diversi giudizi in ordine al salario reale.

Quanto al contenzioso assistenziale ordinario, la gestione è stata affidata per il 79,3 per cento agli uffici legali e per il 20,7 per cento ai funzionari amministrativi preposti al contenzioso per invalidità civile. La diminuzione dei carichi complessivi di primo e secondo grado (-6,3 per cento) è anche da imputarsi al progressivo esaurimento del contenzioso precedente l'introduzione dell'Accertamento tecnico preventivo obbligatorio (Atpo) di cui s'è detto nel paragrafo precedente.

La tabella 55 illustra, a completamento, il procedimento di Atpo, affidato ai funzionari amministrativi per l'invalidità civile e agli uffici legali per l'invalidità pensionabile.

Tabella 55 - Procedimenti Atpo nel 2017.

	Giacenza al 1.1.2017	Istanze	Omologazioni	Dichiarazioni di dissenso	Altri esiti	Giacenza al 31.12.2017
Invalità civile	190.901	150.942	131.301	17.482	13.227	179.833
Invalità pensionabile	20.751	13.885	11.631	2.309	1.174	19.522
Totale	211.652	164.827	142.932	19.791	14.401	199.355
Variazione % 2017/2016	3,5	-5,5	0,8	7,2	-5,7	-2,0

Fonte: Elaborazione da verifica trimestrale al 31 dicembre 2016-2017

La giacenza è complessivamente diminuita del 2 per cento. Le nuove istanze si riducono del 5,5 per cento e le definizioni con decreto di omologazione (del requisito sanitario secondo le conclusioni del consulente tecnico d'ufficio) in mancanza di contestazioni, in lieve aumento (+0,8 per cento), registrano una percentuale di decisioni favorevoli all'Istituto pari al 65,1 per cento.

È da rilevare, tuttavia, come dopo la formulazione delle dichiarazioni di dissenso, i ricorsi depositati entro trenta giorni, che segnano l'avvio del contenzioso giudiziario, siano aumentati del 9,2 per cento (14.957 complessivi, di cui 1.018 da Inps e 13.939 da parte avversa).

¹¹³ Da segnalare, al riguardo, come il Collegio dei sindaci abbia invitato l'amministrazione ad avviare ogni utile iniziativa a tutela della pretesa creditoria "anche interrompendo tempestivamente i termini prescrizionali" e inoltre a monitorare gli esiti della difesa legale a distanza in regime di sussidiarietà (verbale n. 21/2018).

9.3 Il ricorso ad avvocati esterni per incarichi di domiciliazione e sostituzione in udienza, avviato nel 2009 e riproposto per il triennio 2014-2016 con particolare riferimento alle sedi critiche, è stato prorogato per tutto il 2017 e sino alla definizione di una nuova procedura di selezione indetta, con criteri semplificati, per il triennio 2018-2020, con uno stanziamento annuo di 2 ml e per 1.075 unità¹¹⁴. A questo riguardo la Corte non può non ribadire l'auspicio che gli interventi di recente effettuati dall'amministrazione nelle due direttrici della difesa legale a distanza e di un nuovo, più efficiente, assetto organizzativo dell'Area legale, possano condurre a un progressivo ridimensionamento nell'utilizzo di professionisti esterni per la cura del contenzioso ordinario, con conseguenti risparmi di spesa e con la valorizzazione dell'avvocatura dell'Istituto.

Nel 2017 ha preso anche avvio la nuova procedura per l'ammissione alla pratica forense presso le avvocature centrale e territoriali dell'Inps, che permetta il continuo aggiornamento degli elenchi dei candidati attraverso selezioni annuali o infra-annuali su domanda esclusivamente telematica.

L'esternalizzazione del patrocinio legale nei giudizi attivata a difesa dell'Istituto, nella circostanza di conflitto di interessi con l'avvocatura interna per assicurare una completa indipendenza di giudizio da parte del patrocinante che difende l'Istituto, non ha registrato affidamenti nel 2017.

Nel 2018 l'esternalizzazione della rappresentanza e difesa in giudizio dell'Istituto ha avuto riguardo a due contenziosi assegnati al medesimo professionista, iscritto nella "Sezione professionisti legali" dell'Albo fornitori pubblicato sul sito internet, secondo i criteri introdotti dall'apposito Regolamento, la cui adozione la Corte aveva a suo tempo sollecitato. Il primo affidamento, per 12.010 euro, avverso il ricorso di trentadue avvocati Inps e il secondo, per ulteriori 8.160 euro, avverso un solo professionista per controversia di analogo contenuto.

Va, da ultimo, posto in evidenza come con determinazione presidenziale n. 22 dell'8 marzo 2018, l'Istituto abbia adottato il Regolamento per l'esecuzione delle decisioni di condanna emesse dalla Corte dei conti, in attuazione del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174. Si tratta di provvedimento che, in sostanziale coerenza con quanto previsto dagli artt. 212-216 del

¹¹⁴ Determinazioni presidenziali 164 del 21 dicembre 2016 e 181 del 6 dicembre 2017.

decreto legislativo appena citato, disciplina il procedimento di riscossione dei crediti liquidati dalla Corte dei conti a carico dei responsabili di danno erariale.

10. I RISULTATI DELLE SINGOLE GESTIONI

10.1 Nell'esercizio in esame, le risultanze economiche complessive delle gestioni amministrate dell'Inps - anche in ragione di un apporto dello Stato per 110,278 md (con un aumento di 2,904 md sul precedente esercizio) - registrano un disavanzo di 6,984 md, in peggioramento a fronte dei -6,220 del 2016.

Per l'effetto del risultato economico si contrae il valore del patrimonio netto che, nell'esercizio in esame, si attesta su -6,906 ml, con una diminuzione di 6,984 md sul 2016.

Gli aggregati più significativi delle gestioni amministrate evidenziano un aumento delle prestazioni istituzionali (+4,128 md), superiore all'incremento delle entrate contributive (4,066 md) incidendo negativamente sugli equilibri economici della quasi totalità delle gestioni.

I due maggiori fondi, Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld) e *ex* Inpdap, contribuiscono, al risultato economico generale rispettivamente, per +2,743 md e per -9,260 md. Si contrae, invece, l'apporto positivo al contenimento del disavanzo della gestione separata (parasubordinati) pari a 5,779 md, rispetto ai 6,777 md del 2016.

L'analisi aggregata per comparto continua a evidenziare il favorevole andamento della Gestione delle prestazioni temporanee (Gpt), sia in termini economici (in aumento del 20,49 per cento; in valori assoluti da 3,401 md del 2016 a 4,098 md) che patrimoniali. Il patrimonio netto della Gpt raggiunge, infatti, a fine esercizio i 193,912 md, valore sufficiente a compensare il disavanzo del Fpld, comprensivo delle gestioni con contabilità separata (-135,531 md).

Il solo Fpld mantiene un disavanzo patrimoniale pari a 27,614 md, pur al netto dei risultati dei Fondi trasporti, elettrici, telefonici e Inpdai (con un patrimonio negativo complessivo di 107,917 md), ormai strutturalmente in squilibrio in quanto privi di fonti di alimentazione.

Nel comparto del lavoro autonomo emerge il ruolo riequilibratore della gestione separata dei parasubordinati che, con un risultato economico di 5,779 md, riesce, solo in parte, a bilanciare i disavanzi dei coltivatori diretti (3,078 md), degli artigiani (5,532 md) e dei commercianti (2,045 md).

La gestione speciale di previdenza del soppresso Inpdap, che rappresenta la seconda gestione per dimensione dei valori economici interessati, continua a presentare risultati economici negativi per 9,260 md, con il valore peggiore dal 2012, anno dell'incorporazione nell'Istituto.

In definitiva, è da rilevare come le stesse risultanze patrimoniali generali, beneficiano, in continuità con i precedenti esercizi, dei risultati delle gestioni dei parasubordinati e delle prestazioni temporanee, i cui valori non riescono però ad evitare il formarsi di un patrimonio netto negativo e in continuo peggioramento, ove si consideri il susseguirsi di risultati economici negativi.

Le gestioni citate, d'altro canto, mantengono un ruolo centrale non solo per la tenuta degli equilibri generali, ma anche per lo stesso tendenziale equilibrio finanziario delle gestioni deficitarie, attraverso un meccanismo di prestiti interni.

Avuto riguardo alle voci di maggior rilievo, è da considerare come nel 2017 i crediti della gestione parasubordinati verso altre gestioni si incrementino di 6,944 md, quelli della Gpt di 8,111 md. Per contro, aumentano i debiti di uguale natura della gestione autonoma (artigiani, commercianti e Cdc) per 10,439 md e quelli netti della gestione pubblica per 7,695 md.

In proposito va evidenziato, in linea generale, come la provvista fornita dalla Gpt al Fpld non comporti effetti economici, in quanto infruttifera. Una medesima disciplina vige per le gestioni amministrate derivanti dall'incorporazione dell'Inpdap¹¹⁵.

Per contro, i prestiti delle gestioni in attivo producono interessi al tasso legale, che costituiscono, soprattutto per la gestione parasubordinati, una voce di ricavo di una qualche entità (207 ml nel 2016).

L'art. 52 del regolamento di amministrazione e contabilità dell'Istituto prevede, infatti, che le anticipazioni di fondi a favore delle gestioni deficitarie danno luogo a oneri e proventi finanziari, nella misura pari al tasso di interesse legale vigente. Ne deriva che il riconoscimento di interessi reciproci attivi e passivi comporta la neutralizzazione dell'impatto economico sul bilancio generale dell'Istituto. Per converso, quanto ai Fondi di solidarietà di cui agli artt. 26 e ss. del d.lgs. n. 148/2015 - in carenza di regolamentazione primaria - non resterebbe garantita la neutralità finanziaria per il bilancio dell'Inps, ove gli interessi attivi derivanti dai "prestiti" alle gestioni deficitarie fossero destinati al pagamento delle prestazioni.

Per evitare le conseguenze negative sul bilancio è stato stabilito, previa interlocuzione con i Ministeri vigilanti, di procedere all'accantonamento degli interessi attivi - riconosciuti per le anticipazioni da parte dei Fondi di solidarietà - presso un apposito fondo indisponibile dello

¹¹⁵ Art. 21, l. 9 marzo 1989, n. 88 e art. 69, c. 15, l. 23 dicembre 2000, n. 388.

stato patrimoniale del fondo anticipante. La conseguenza immediata di tale previsione si è tradotta nella impossibilità dell'utilizzo delle somme riconosciute a titolo di prestito fruttifero per la copertura delle prestazioni erogate dal fondo.

Al riguardo, già nella scorsa relazione è stata rilevata l'esigenza di un intervento normativo che valesse a disciplinare un assetto che non trovava adeguata regolamentazione nella disciplina vigente e che presenta profili di una qualche criticità. Su questo assetto è intervenuta la legge di bilancio per il 2018 che, all'art. 1, c. 185 dispone che per tutte le gestioni amministrate dall'Inps le relative movimentazioni finanziarie sono evidenziate con regolazioni contabili che non danno luogo a oneri o utili, secondo il regime di cui all'art. 69, c. 15 della l. n. 388/2000.

Nell'esposizione del quadro generale, registrano squilibri ormai strutturali il Fondo dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere, il Fondo clero (con un disavanzo patrimoniale netto superiore ai 2,325 md) mentre per altri fondi i relativi oneri sono quasi esclusivamente a carico del bilancio dello Stato. Tra questi ultimi, rilevano i fondi dei trattamenti pensionistici integrativi a favore degli enti disciolti, del personale enti portuali di Genova e Trieste, dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato; fondo, quest'ultimo, che nel 2016 a fronte di 4,769 md di costi per pensioni riceve 4,109 md di trasferimenti statali.

A riscontro di quanto innanzi detto, la tabella 56 espone i risultati economici e patrimoniali delle gestioni amministrate dall'Inps nel triennio 2015-2017.

Tabella 56 - Risultati economico-patrimoniali delle singole gestioni.

(dati in milioni)

GESTIONI	Risultato economico di esercizio			Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Comparto dei lavoratori dipendenti:	- 6.089	4.091	6.641	47.450	51.140	58.380
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi trasporti, elettrici, telefonici e INPDAl)	- 8.776	690	2.743	-138.963	-138.274	-135.531
Gestione prestazioni temporanee GPT	2.687	3.401	4.098	186.413	189.814	193.912
Comparto dei lavoratori autonomi:	-5.548	-3.180	-4.876	-40.099	-43.278	-48.155
Gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni	-3.897	- 3.212	-3.078	-83.915	-87.127	-90.205
Gestione dei contributi e delle prestazioni degli artigiani	-6.510	- 5.269	-5.532	-56.089	-61.358	-66.891
Gestione dei contributi e delle prestazioni commercianti	-2.697	- 1.476	-2.045	-4.327	-5.803	-7.848
Parasubordinati	7.556	6.777	5.779	104.232	111.010	116.789
Gestioni pensionistiche esclusive dell'AGO	-4.428	-7.181	-9.250	-5.740	-12.921	-22.181
Gestione speciale di previdenza dell'amministrazione pubblica (Inpdap)	-4.428	- 7.181	-9.260	-5.740	- 12.921	-22.181
Fondi di previdenza sostitutivi dell'AGO	-266	-20	-246	4.560	4.540	4.295
Fondo previdenza imposte di consumo	0	0	0	0	0	0
Fondo previdenza personale di volo	-132	-155	-162	-594	-749	-911
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	127	488	267	4.071	4.559	4.826
Fondo speciale per il personale delle Poste italiane spa	-261	-353	-350	1.069	716	360
Fondi e Gestioni speciali integrativi dell'AGO	-83	26	19	428	454	473
Gestione speciale minatori	-14	-11	-10	-593	-604	-614
Fondo previdenza gasisti	-5	-3	-2	131	129	127
Fondo previdenza esattoriali	-64	40	31	890	929	960
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	117	46	537	-771	-297	242
Fondo previdenza clero	-62	-55	-51	-2.219	-2.274	-2.325
Fondo previdenza iscrizioni collettive	0	0	0	13	13	13
Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari	-1	-1	-1	-142	-142	-143
Fondo solidarietà del personale del credito	-1	-11	-3	108	96	93

Fondo solidarietà del personale del credito cooperativo	6	-6	4	62	56	60
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	15	14	320	334	349
Fondo di solidarietà del personale addetto al servizio di riscossione dei tributi erariali	49	-40	-25	97	57	32
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aereoportuale	85	121	129	496	617	747
Fondo solidarietà del personale del gruppo Poste italiane	19	16	21	68	83	104
Fondo di solidarietà personale dip. da imprese ass.	17	4	7	21	25	32
Fondo di integrazione salariale	0	0	407	426	810	1.217
Fondo per le politiche attive per il personale delle società del gruppo FF.SS.	0	0	5	0	7	14
Fondo di solidarietà per il personale delle aziende del trasporto pubblico	-	0	18	0	28	46
Fondo solidarietà del settore marittimo Solimare	-	0	3	0	8	12
Altri Fondi, Gestioni minori	-10	3	8	-21	-15	-9
Totale gestioni previdenziali	-16.297	-6.220	-6.984	5.828	38	-6.946
Gestione provvisoria ex SCAU	0	0	0	41	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	-16.297	-6.220	-6.984	5.870	78	-6.906

Fonte: INPS - Elaborazione Corte dei conti su dati *Relazione collegio dei sindaci rendiconto 2017*

10.2 Componente principale del comparto lavoro dipendente, il **Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld)** rappresenta, per entità economica, il maggiore destinatario di contributi ed erogatore di prestazioni dell'intero sistema previdenziale, contribuendo in modo decisivo all'andamento finanziario generale.

Il fondo - che trova la disciplina primaria nella l. n. 88/1989 - si compone di una contabilità ordinaria afferente ai principali settori produttivi (industria, artigianato, agricoltura, credito, commercio-terziario, addetti ai servizi domestici e familiari) e di quattro contabilità separate (elettrici, telefonici, trasporti e Inpdai), confluite nel Fpld a seguito di una situazione di dissesto derivante dalla diminuzione delle entrate e dal concomitante aumento delle prestazioni erogate.

Situazione di crisi, protrattasi negli anni successivi alla incorporazione nel Fpld, tenuto conto che le gestioni incassano contribuzioni proprie in via solo residuale¹¹⁶, con conseguenti perdite economiche crescenti che incidono sulle risultanze complessive generali, come esposto nella tabella 57.

Tabella 57 - Risultati economici contabilità separate Fpld.

(dati in milioni)

Fondo	2013	2014	2015	2016	2017
Trasporti	-1.222	-1.017	-1.064	-1.030	- 1.000
Elettrici	-1.948	-1.983	-1.921	-1.945	- 2.085
Telefonici	-1.230	-1.093	-1.313	-1.274	- 1.353
Inpdai	-3.812	-3.771	-3.921	-4.339	- 4.068
Totale	-8.212	-7.864	-8.218	-8.586	- 8.506

Fonte: INPS - rendiconto 2017

L'ultimo quinquennio è contraddistinto, dunque, da una stabilizzazione dei disavanzi economici complessivi per circa 8 md - con oscillazioni contenute in circa 0,5 md - e un andamento particolarmente negativo per l'Inpdai, le cui perdite di esercizio raggiungono nel 2016 i 4,068 md. Risultanze negative che trovano conferma in un 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 2017 con un avanzo di esercizio di 11,249 md (9,278 nel 2016).

In conseguenza di quanto appena detto, il Fpld, al lordo delle quattro contabilità speciali, mostra a fine esercizio un utile di 2,743 md (0,69 md nel 2016), con un miglioramento del saldo patrimoniale, che si mantiene sempre in territorio negativo (-135,531 md).

Questo risultato economico positivo risente del positivo andamento dei ricavi da entrate contributive, che fanno registrare un incremento di 2,962 md (da 103,126 md del 2016 a 106,088 md) derivanti dagli interventi di esonero contributivo per nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato (si tratta delle misure previste dai commi da 118 a

¹¹⁶ 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.

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 dalle misure denominate "Occupazione Sud". Mentre dal lato finanziario rileva l'incidenza della riscossione di quota parte delle partite creditorie - di sola sorte contributiva - inseriti nei piani di definizione agevolata delle inadempienze, ex art. 6 del d.l. 22 ottobre 2016 n.193 convertito, con modificazioni, dalla l. n. 225/2016.

Dal lato patrimoniale si registra, infatti, un debito del Fpld verso la Gpt per prestiti a titolo non oneroso ex art. 21 della l. n. 88/1989, in diminuzione di 3,711 md (dai 133,199 del 2016 a 129,488 md). Per contro l'esposizione debitoria verso lo Stato per anticipazioni alla gestione a copertura del fabbisogno, aumenta di 0,706 md, e passa dai 33,091 del 2016 a 33,796 md del 2017¹¹⁷. Tra le poste dell'attivo, unici aggregati rilevanti sono le immobilizzazioni materiali per 0,982 md e i crediti contributivi per 14,762 md, iscritti al netto di un Fondo svalutazione che raggiunge i 34,947 md.

La gestione caratteristica rileva un margine contributi propri/prestazioni che continua a migliorare (-13,015 nel 2015, -8,307 md nel 2016 e -6,349 nel 2017). Se, infatti, il fondo in senso stretto chiude il 2017 con un saldo positivo di 2,166 ml, i fondi con contabilità separata espongono un disavanzo di 8,504 md.

È, 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 2017 di 8,974 md), né dei trasferimenti della Gpt a copertura dei periodi di disoccupazione e integrazione salariale (per un importo di 3,901 md nel 2017).

Quanto al rapporto tra numero delle pensioni e numero degli iscritti, esso è pari a 0,6 per il primo fondo, mentre per i fondi ad evidenza separata è ben superiore all'unità e si attesta su un indice di 1,99.

La gestione del Fpld continua a far registrare, come nel biennio precedente, un aumento del numero medio degli iscritti (dai 13.436.450 del 2016 a 13.896.870) e la diminuzione del numero delle pensioni (da 8.782.074 a 8.648.094), con una correlata riduzione nell'importo delle

¹¹⁷ Le anticipazioni a copertura del fabbisogno interessano i fondi trasporti, elettrici, telefonici e Inpdai. È inoltre, da sottolineare come il debito cumulato del 2017 di 33,796, trovi ragione sia nelle anticipazioni dal bilancio dello Stato, sia nell'utilizzo della liquidità dell'Istituto.

prestazioni istituzionali (da 111,43 md del 2016 a 112,44 md), sempre integrate da una quota assistenziale a carico dello Stato (da 26,52 a 27,43 md).

Per quanto attiene alle spese di amministrazione, sembra, infine, consolidarsi l'andamento in diminuzione registrato già dal 2013, con oneri che passano da 1,196 md del 2014 a 1,102 md. Va, infine considerato, come afferiscono al comparto del lavoro dipendente spese per prestazioni istituzionali per un importo di 26,496 md direttamente a carico della Gias ed esposti nel bilancio di questa ultima gestione.

10.3 Nel comparto del lavoro dipendente è compresa la **Gestione delle prestazioni temporanee (Gpt)**, che consolida la tendenza di crescita economica, con un risultato di 4,098 md a fronte dei 3,401 del 2016.

L'incremento di 0,697 md è riconducibile a maggiori contributi propri per 0,935 md e ai minori accantonamenti al Fondo svalutazione crediti contributivi per 62 ml. Queste variazioni positive compensano l'aumento delle spese per prestazioni per 0,196 md e la diminuzione dei trasferimenti attivi da Gias per 31 ml, cui si aggiunge una flessione di 63 ml di interessi attivi per anticipazioni alle gestioni deficitarie.

Nel loro valore assoluto i trasferimenti della Gpt al Fpld sono, come già detto, di 3,901 md di cui 3,116 md correlati al godimento della Naspi da parte di lavoratori non agricoli.

Il complesso delle entrate contributive è di 21,673 md mentre le prestazioni istituzionali raggiungono i 15,660 md.

Con riferimento alle spese di amministrazione, il valore iscritto si attesta su 0,517 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 193,911 md e, dal lato dell'attivo, da crediti infruttiferi verso il Fpld per 129,488 md, concessi in applicazione della solidarietà di comparto e da crediti (fruttiferi) verso le altre gestioni deficitarie, pari a 62,720 md.

10.4 Nel comparto del lavoro autonomo¹¹⁸ la **Gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni (Cdcn)** mostra nel 2017 un miglioramento del risultato d'esercizio che passa dai -3,212 md del 2016 ai -3,078 md del 2017. Alla riduzione del deficit concorre, dal lato dei ricavi,

¹¹⁸ Il comparto del lavoro autonomo comprende le gestioni coltivatori diretti, mezzadri e coloni (Cdcn), artigiani, commercianti e lavoratori autonomi di cui all'art.2, c. 26, l. n. 335/1995 (parasubordinati).

l'aumento dei contributi propri per 39 ml e, dal lato dei costi, la diminuzione delle prestazioni per 0,104 md, degli interessi passivi corrisposti alle gestioni attive per 83 ml.

Nel complesso le entrate contributive superano 1,2 md, mentre gli apporti statali, per il tramite della Gias, sono pari a 58 ml con una riduzione di 12 ml sul precedente esercizio. Le pensioni erogate raggiungono un valore di 4,021 md (4,128 nel 2016).

Il patrimonio netto si attesta nel 2017, su -90,205 md (-87,127 md nel 2016), con una esposizione debitoria verso le altre gestioni di 91,004 md. L'attivo espone un saldo contabile per crediti contributivi di soli 0,715 md (0,703 nel 2016), iscritti al netto di un fondo di svalutazione che raggiunge 1,344 md, quale conseguenza dell'applicazione di elevati tassi di svalutazione, per effetto di ormai croniche difficoltà nel recupero dei crediti.

Quanto alla gestione caratteristica, il margine contributi propri/prestazioni - al netto dei trasferimenti a carico della Gias per interventi di natura assistenziale - pur continuando a migliorare, mostra comunque un rilevante deficit pensionistico, pari a fine esercizio a 2,809 md.

La gestione, in definitiva, è contraddistinta da perduranti difficoltà che incidono sull'andamento gestionale, conseguenza di un esiguo gettito contributivo; di aliquote contributive agevolate; della costante diminuzione del numero di iscritti che passa dai 446.907 del 2016 ai 445.300 nel 2017.

Si registra comunque un costante calo del numero delle pensioni, tale da invertire la crescita del rapporto tra pensioni/iscritti (da 2,65 a 2,64), e migliorare il rapporto tra prestazioni/contributi, che si conferma nel 2017 essere pari a 3,32 (3,44 nel 2016).

Sulle dinamiche in riferimento hanno influito positivamente gli effetti derivanti dal d.l. n. 201/2011 che ha inciso sui requisiti per l'accesso alla pensione degli autonomi e incrementato le aliquote contributive per il periodo 2012-2018.

È, infine da evidenziare, come afferiscono alla gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 2,635 md (2,507 nel 2016) direttamente a carico della Gias, di cui 2,112 md per quota parte di ciascuna mensilità erogata *ex art. 37, c. 3, lett. c)*, della l. n. 88/89.

10.5 La Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani espone nel 2017 un risultato economico negativo per 5,532 md, in peggioramento rispetto ai -5,269 md nel 2016, per una maggiore svalutazione dei crediti contributivi (da -1,175 md nel 2016 a -1,777 md).

In sintesi, l'ammontare delle entrate da contributi propri raggiunge gli 8,433 md a fronte di costi per prestazioni pari a 11,836 md.

Il patrimonio netto è ancora in diminuzione e si attesta su -66,891 md, a fronte dei -61,358 del 2016, con un'esposizione debitoria verso le altre gestioni di 74,076 md. L'attivo rileva un saldo contabile per crediti contributivi di 6,035 md (6,15 md nel 2016), iscritti al netto di un fondo di svalutazione in rapida crescita, che raggiunge gli 10,087 md (8,481 nel 2016), 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 conferma il miglioramento del 2016 (da -3,536 md a -3,403 md).

Prosegue l'andamento in diminuzione del numero degli iscritti che passano dai 1.661.627 del 2016, ai 1.631.890 del 2017, mentre le pensioni erogate crescono da 1.666.204 del 2016, a 1.686.502 dell'anno di riferimento, con un rapporto pensioni/iscritti che supera l'unità (1 nel 2016).

Si rileva, infine, come afferiscono alla gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 2,564 md (2,291 nel 2016) 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 - che presenta il maggior numero di iscritti del comparto lavoratori autonomi - evidenzia un aumento del *deficit* economico pari 0,569 md (da -1,476 md del 2016 a -2,045 md). Il peggioramento è ascrivibile al forte incremento della consistenza dell'accantonamento al Fondo svalutazione crediti, pari a +1,102 md (+66 per cento) e alla maggiore eliminazione di residui attivi (56 ml), a fronte di prestazioni sostanzialmente stabili.

In valori assoluti le entrate contributive raggiungono i 10,851 md (10,611 nel 2016) mentre le prestazioni sfiorano i 10 md (9,875 md), con un lieve incremento della quota a carico della Gias che passa da 1,328 a 1,472 md.

Pur non registrandosi livelli di disavanzo economico paragonabili a quelli delle gestioni artigiani e Cdc, il fondo non riesce più a tornare su un valore patrimoniale positivo, chiudendo il 2017 in negativo per 7,848 md (-5,803 md nel 2016).

Sempre dal lato patrimoniale è da evidenziare l'elevato importo del Fondo di svalutazione applicato sui crediti contributivi, pari a 12,001 md.

La gestione caratteristica rileva un margine contributi propri/prestazioni - al netto dei trasferimenti a carico della Gias per interventi di natura assistenziale - che migliora (da 0,742 md nel 2016 a 0,976 md).

Anche la gestione in parola evidenzia un decremento degli iscritti con un saldo negativo di 19.320 unità, accompagnato da un aumento delle pensioni pari a 11.096, che mantiene il rapporto pensioni/iscritti stabile (0,65), mentre migliora quello tra prestazioni/contributi pari a 0,91 (0,93 nel 2016). L'andamento negativo delle iscrizioni denota la crisi strutturale della categoria nonostante le variazioni, riferibili all'esercizio precedente, imputabili in parte alla concessione dell'indennizzo per la cessazione definitiva dell'attività commerciale di cui al d.lgs. 28 marzo 1996, n. 207¹¹⁹.

È, infine, da evidenziare come afferiscono alla gestione commercianti spese per prestazioni istituzionali per un importo di 1,472 md (1,328 nel 2016) direttamente a carico della Gias, di cui 0,539 md per quota parte di mensilità erogata *ex art. 37, c. 3, lett. c)*, della l. n. 88/1989.

10.7 La Gestione separata "parasubordinati" realizza - come negli anni precedenti - un risultato d'esercizio positivo, anche se inferiore di 998 ml rispetto al 2016, passando dai 6,777 md a 5,779, quale conseguenza, tra l'altro, della riduzione dei proventi da interessi attivi per anticipazioni alle gestioni deficitarie. Il patrimonio netto raggiunge a fine 2017 i 116,789 md e contribuisce in modo determinante a correggere il disavanzo patrimoniale delle altre gestioni del comparto, con un saldo che resta, comunque, negativo (-48,155 md).

Le contribuzioni proprie accertate si incrementano di 0,104 md, nonostante l'aumento dell'aliquota al 32,72 per cento¹²⁰, 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 7,664 md (7,56 nel 2016), mentre le prestazioni si mantengono su valori ben inferiori e pari a 0,913 md (0,851 nel 2016).

Sull'andamento del gettito contributivo (+2,18 per cento) - inciso dalla costante diminuzione dei contribuenti iscritti (in valori assoluti 1.249.000 nel 2016, 1.247.000 nel 2017) - hanno concorso la variazione dell'aliquota di contribuzione per i collaboratori e le figure assimilate

¹¹⁹ C.d. rottamazione delle licenze commerciali.

¹²⁰ Circolare Inps 31 gennaio 2017, n. 21 recante le aliquote contributive - sul reddito per l'anno 2017 - della gestione separata di cui all'art. 2, c. 26, della l. 8 agosto 1995, n. 335.

(dal 31,72 al 32,72 per cento) e la contestuale riduzione (dal 27 al 25 per cento) di quella dei liberi professionisti non assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie. Nel complesso l'incremento di 163 ml rispetto all'esercizio precedente è altresì ascrivibile ai recuperi realizzati tramite l'operazione "Poseidone" che, in riferimento all'anno 2011, ha prodotto accertamenti per 87,199 ml, ai quali si sommano 115,4 ml di euro sui soci di società di persone fisiche, che hanno svolto attività d'impresa in modo prevalente e continuativo nell'anno 2012, e ulteriori crediti per 111,7 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 di 114,200 md (107,256 nel 2016). Da questa attività la gestione realizza proventi per interessi, in continuo calo, pari nel 2017 a circa 0,110 md (0,207 nel 2016).

La tabella 58 dà conto dell'andamento nel triennio del numero delle pensioni e dei relativi importi medi.

Tabella 58 - Gestione parasubordinati numero e importi prestazioni erogate.

Categoria	Anno 2015		Anno 2016		Anno 2017	
	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)
Vecchiaia	324.667	2.266	344.658	2.391	372.099	2.541
Invalità	1.949	4.240	2.056	4.552	2.275	4.763
Superstiti	34.616	1.038	39.835	1.053	45.057	1.081
Totale	361.232	2.159	386.549	2.265	419.431	2.395

Fonte: Inps - bilanci consuntivi 2016 e 2017

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 base 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 0,55.

Quanto al rapporto tra prestazioni e contributi, passa dallo 0,11 del 2016 allo 0,12 del 2017. Le spese di amministrazione, pari a 35 ml nel 2016, diminuiscono per raggiungere i 34 ml, con un'incidenza del 1,6 per cento sul totale dei costi di produzione.

Gli impatti sulla gestione, derivanti non solo dall'andamento della platea degli iscritti, ma anche dalle recenti innovazioni apportate dalla legge di bilancio per il 2017 in materia di aliquote contributive, devono trovare ulteriore considerazione anche sulla base della riduzione degli apporti al contenimento del disavanzo generale¹²¹.

È, infine da rilevare, come afferiscono alla gestione le spese per prestazioni istituzionali per un importo di 127 ml (82 nel 2016) direttamente a carico della Gias, di cui 87 ml per totalizzazione di periodi assicurativi ai sensi del d.lgs. n. 42/2006.

10.8 La gestione che evidenzia contabilmente la quota di prestazioni di natura assistenziale poste a carico del bilancio dello Stato è rappresentata dalla **Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias)**. Istituita con la l. n. 88/1989, la gestione ha visto negli anni aumentare progressivamente le voci delle entrate e delle spese. La natura delle prestazioni erogate dalla Gias presenta un quadro di elevata complessità avuto riguardo alla stessa tipologia degli interventi, come evidenziato anche nel capitolo undici di questa relazione. Qui basti ricordare la diversa natura dei finanziamenti erogati dalla gestione, verso interventi di natura prettamente assistenziale, a copertura di parte del "sistema" degli ammortizzatori sociali, dell'onere relativo a erogazioni pensionistiche e degli 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 progressivo aumento (si passa dai 75,888 del 2007 ai 110,15 del 2017). Le altre entrate sono costituite dai contributi apportati dal settore produttivo (1,3 md) destinati al finanziamento dei trattamenti di cassa integrazione straordinaria e disoccupazione.

¹²¹ L'art. 1, c. 165, della l. 11 dicembre 2016, n. 232 ha disposto che a decorrere dall'anno 2017, per i lavoratori autonomi, titolari di posizione fiscale ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, iscritti alla gestione separata Inps e che non risultano iscritti ad altre gestioni di previdenza obbligatoria né pensionati, l'aliquota contributiva (di cui all'articolo 1, c. 79, della l. 24 dicembre 2007, n. 247, e s.m.i.) è stabilita in misura pari al 25 per cento.

Un'analisi di maggior dettaglio mette in evidenza come i trasferimenti da parte dello Stato trovino destinazione: *i*) quanto a interventi pensionistici, per 72,699 md (70,971 md nel 2016); *ii*) quanto a sgravi di oneri sociali ed altre agevolazioni, per 21,014 md (21,203 nel 2016); *iii*) quanto al mantenimento del salario, per 8,067 md (8,695 nel 2016); *iv*) quanto a sostegno della famiglia, per 5,485 md (4,502 nel 2016). Importi inferiori coprono le prestazioni economiche connesse a riduzione di oneri previdenziali (0,583 md) e interventi diversi (2,302 md).

Sul fronte dei costi, due sono gli aggregati più rilevanti: le prestazioni istituzionali pari a 61,815 md (60,976 nel 2016) e i trasferimenti ad altre gestioni per 33,999 md (34,519 nel 2016). Nel primo sono comprese le erogazioni pensionistiche pari a 22,904 md (22,694 md nel 2016) per quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata; la quota per garantire il pagamento delle pensioni *ex* Inpdap pari a 6,383 md (6,004 md nel 2016); gli oneri per il mantenimento del salario pari a complessivi 5,835 md; gli oneri a sostegno della famiglia pari a 4,809 md.

Nell'ambito dei trasferimenti ad altre gestioni, 17,610 md (17,493 nel 2016) sono destinati alla copertura delle prestazioni erogate dalla gestione invalidi civili; 6,279 md a copertura di mancato gettito per agevolazioni contributive; 3,748 md a copertura assicurativa di periodi indennizzati di ammortizzatori sociali; 4,109 md a copertura del disavanzo della gestione del personale delle F.S.

10.9 La Gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili (art. 130 del d.lgs. 31 marzo 1988, n. 112) è, come già detto, integralmente finanziata dallo Stato attraverso la Gias.

Nella tabella 59 sono esposti gli oneri afferenti le prestazioni erogate al 31 dicembre 2017, poste a confronto con gli analoghi valori del 2016.

Tabella 59 - Invalidi civili. Spesa per prestazioni.

(dati in milioni)

	2016			2017		
	Rate di pensione	Indennità di accompagnamento	Totale	Rate di pensione	Indennità di accompagnamento	Totale
Invalidi civili	3.271	12.754	16.025	3.237	12.863	16.100
Ciechi civili	348	801	1.149	343	802	1.145
Sordomuti	60	136	196	61	137	198
Totale	3.679	13.691	17.371	3.641	13.802	17.443

Fonte: Inps - elaborazione dati rendiconti 2016 - 2017

La tabella mostra un incremento della spesa complessiva per 72 ml, determinato da un aumento dell'indennità di accompagnamento (+111 ml) che compensa una diminuzione della spesa per pensioni (-38 ml).

Quanto al numero dei trattamenti in essere a fine esercizio, passano per gli invalidi civili dai 2.460.869 del 2015 ai 2.495.111; per i ciechi dai 123.995 ai 122.945; per i sordomuti dai 43.536 ai 43.707.

10.10 La Gestione speciale di previdenza dei dipendenti della pubblica amministrazione, istituita nel 2012 a seguito dell'incorporazione dell'Inpdap, rappresenta la seconda gestione dell'Istituto, con il 25 per cento delle entrate contributive accertate e il 27 per cento delle rate di pensioni erogate dall'Inps.

La gestione ha autonoma rilevanza economico-patrimoniale, come previsto dall'art. 69, c. 14, della l. 23 dicembre 2000, n. 338 ed è articolata in dieci diverse evidenze contabili, espressione della suddivisione per diverse tipologie di attività:

- Cassa pensioni dipendenti enti locali (*ex* Cpdel) con 1.197.000 iscritti (1.200.000 nel 2016);
- Cassa pensioni sanitari (*ex* Cps) con 117.000 iscritti (115.000 nel 2016);
- Cassa pensioni ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari (*ex* Cpug) con 4.000 iscritti (4.000 nel 2016);
- Cassa insegnanti asili nido e scuole elementari parificate *ex* Cpi) con 25.200 iscritti (26.000 nel 2016);
- Cassa trattamenti pensionistici statali *ex* Ctps) con 1.929.000 iscritti (1.960.000 nel 2016);
- Gestione autonoma delle prestazioni creditizie e sociali con 3.338.829 iscritti (3.337.829 nel 2016);
- Gestione per il trattamento di fine servizio ai dipendenti enti locali (*ex* Inadel) con 1.293.000 iscritti (1.297.279 nel 2016);
- Gestione per il trattamento di fine servizio al personale dipendente dalle Amministrazioni statali (*ex* Enpas) con 1.900.000 iscritti (1.902.082 nel 2016);
- Gestione per la previdenza al personale dipendente degli enti di diritto pubblico (*ex* Enpdep) con 197.000 iscritti (197.083 nel 2016);
- Gestione per l'assistenza magistrale (*ex* Enam) con 343.000 iscritti (342.885 nel 2016).

Il risultato di esercizio complessivo, che ingloba quello delle singole gestioni, continua nell'andamento negativo (-9,260 md), peggiorando quello conseguito nel 2016 (-7,181 md).

L'aumento del disavanzo è riconducibile quasi esclusivamente alla diminuzione per 0,596 md di trasferimenti attivi, a causa dello smaltimento, non ultimato, delle giacenze in materia di riscatti e ricongiunzioni da altre gestioni dell'Istituto e sempre per 1,485 md alle spese per prestazioni.

Le entrate contributive raggiungono i 55,510 (55,512 md del 2016), a fronte di oneri per prestazioni istituzionali pari a 64,912 md (63,427 md del 2016) di cui 59,178 md per pensioni (58,743 md nel 2016).

Il patrimonio netto continua a peggiorare raggiungendo i -22,181 md (-12,921 nel 2016). L'attivo patrimoniale risulta caratterizzato da crediti di conto corrente verso le gestioni per 36,503 md (35,991 nel 2016) e da immobilizzazioni per 8,213 md (9,002 nel 2016) mentre il passivo rileva un debito di conto corrente sempre verso le gestioni pari a 40,088 md (31,881 nel 2016) e verso lo Stato per anticipazioni sul fabbisogno finanziario pari a 27,927 md (27,075 nel 2016).

In particolare tra le immobilizzazioni finanziarie si evidenziano 3,549 md (4,018 nel 2016) per mutui e 2,24 md (2,613 nel 2016) 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 e -9,402 nel 2017), con la gestione Cpdel che da sola chiude con un saldo di -8,991 md.

Dopo il forte ridimensionamento registrato nel biennio precedente, le spese di amministrazione confermano i valori del 2016, da 358 ml a 378 ml.

Afferiscono alla gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 9,613 md direttamente a carico della Gias, di cui 6,383 md quale apporto dello Stato per garantire il pagamento delle pensioni, ex art. 2, c. 5, l. n.183/2011.

La tabella 60 riporta i dati sulla situazione economica e patrimoniale delle gestioni ex Inpdap.

Tabella 60 - Situazione patrimoniale gestioni ex Inpdap.

(dati in milioni)

Casse e gestioni ex INPDAP	Situazione patrimoniale al 1.1.2017	Movimento economico dell'anno	Situazione patrimoniale al 31.12.2017
ENPAS	6.249	642	6.891
INADEL	7.167	-96	7.071
ENPDEP	66	8	74
CPDEL	-55.230	-8.925	-64.155
CPI	-65	-87	-152
CPUG	111	-11	100
CPS	18.864	-978	17.886
CTPS	807	0	807
CREDITO	8.950	145	9.095
ex ENAM	161	41	202
Totale	-12.921	-9.260	-22.181

Fonte: Inps - rendiconto 2017

Per gli aspetti afferenti alla riscossione dei contributi, alla tutela delle pretese creditorie, agli aggiornamenti delle posizioni assicurative degli iscritti e alle misure derivanti dai nuovi indirizzi in materia di prescrizione si rinvia a quanto esposto nel cap. 6.7.

10.11 La Gestione speciale di previdenza ed assistenza per i lavoratori dello spettacolo è articolata in tre contabilità separate:

- Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo, che registra 147.700 assicurati, eroga 55.898 pensioni per un importo medio di 16.016 euro;
- Fondo pensioni sportivi professionisti, che con 5.270 assicurati, eroga 2.417 pensioni per un importo medio di 24.688 euro;
- Fondo assistenza e previdenza pittori, scultori, musicisti e autori drammatici.

Nel 2017 si assiste a un notevole peggioramento dell'utile di esercizio (0,489 md nel 2016 e 0,267 md nel 2017), attribuibile, in parte, all'accantonamento al Fondo svalutazione crediti (49 ml) e ai mancati introiti derivanti dalla sospensione e dall'esonero dell'obbligo contributivo per la malattia che risulta, peraltro, essere stato reintrodotta dal periodo di paga di settembre 2017 a seguito delle disposizioni della circolare 3 agosto 2017, n. 124 che, come rilevato nel capitolo 6, ribadiscono la mancanza di qualsiasi novazione normativa a sostegno della mancata riscossione.

I proventi da contributi propri ammontano a 1,217 md (1,139 md nel 2016) di cui 1,106 md riferibili ai lavoratori dello spettacolo e 0,111 md al settore degli sportivi professionisti,

mentre gli “altri ricavi”, pari a 26 ml sono ascrivibili quasi esclusivamente ai trasferimenti dalla Gias per circa 22 ml (24 nel 2016).

Nell’aggregato “costo della produzione” (0,980 md), la spesa per prestazioni istituzionali è di 0,887 md (ripartiti in 0,828 md per lo spettacolo e 58 ml per i professionisti).

I proventi e gli oneri finanziari sono costituiti principalmente dagli interessi attivi per anticipazioni alle gestioni deficitarie per 4 ml (7 nel 2016), mentre i ricavi da investimenti patrimoniali proseguono un andamento in flessione (da 1,8 a 1,6 ml).

L’assetto patrimoniale si presenta privo di criticità, in virtù di un patrimonio netto di 4,826 md con un attivo di 4,892 md e un indebitamento di soli 47 ml.

Le immobilizzazioni finanziarie - dopo le riduzioni registrate nel biennio 2013/2014 - si attestano su 0,395 md di cui 0,267 md costituiti da fondi immobiliari; l’attivo circolante, pari a 4,353 md, si giova degli effetti positivi dell’aumento delle disponibilità liquide (+337 ml).

Sul fronte del passivo, sono iscritti debiti per 47 ml, di cui 26 per sottoscrizioni di partecipazioni e acquisto valori mobiliari e 18 per debiti diversi.

La gestione caratteristica rileva un margine contributi propri/prestazioni che migliora (0,27 md nel 2016 e 0,33 nel 2017), con la gestione lavoratori dello spettacolo che da sola chiude con un saldo di 0,279 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 afferiscano alla gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 83 ml direttamente a carico della Gias, di cui 73 ml per quota parte di ciascuna mensilità erogata *ex art. 37, c. 3, lett. c)*, della l. n. 88/89.

10.12 Il Fondo di previdenza per il clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, anche nel 2017 conferma il miglioramento dei margini economici di circa 4 ml (da -55 ml del 2016 a -51 ml) riconducibile, soprattutto, come nell’esercizio precedente, alla riduzione dell’onere finanziario per interessi passivi maturati sul debito corrente con le gestioni dell’Inps.

Le entrate contributive accertate confermano il dato del 2015 (31 ml), mentre i costi delle prestazioni erogate, che passano dai 100 ml del 2016 ai 97 ml nel 2017, registrano un lieve

miglioramento per effetto del decremento del numero dei trattamenti pensionistici (da 13.152 a 12.930).

La situazione patrimoniale registra una perdita a patrimonio netto di 2,325 md, a fronte della quale l'attivo non raggiunge i 35 ml, di cui 30 ml di crediti contributivi netti.

È da rilevare come la fissazione a sessantotto anni dei requisiti anagrafici per la pensione di vecchiaia continua ad avere effetti sul numero di prestazioni, confermato dal miglioramento del rapporto pensioni/iscritti (0,73 nel 2016, 0,72 nel 2017). Per contro, nonostante l'esiguità delle entrate, la diminuzione delle prestazioni migliora il rapporto prestazioni/contributi (3,12 nel biennio 2013 e 2014, 3,19 nel 2015, 3,23 nel 2016, 3,13 nel 2017).

È, infine da rilevare, come afferiscano alla Gestione spese per prestazioni istituzionali per un importo di 10 ml (9 nel 2016) direttamente a carico della Gias, di cui 8 ml per quota parte delle prestazioni pensionistiche, ex art. 21, l. n. 903/1973.

10.13 L'art. 1, c. 749, l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) ha previsto l'istituzione di due gestioni alimentate tramite le quote di Tfr, che differiscono circa le modalità di conferimento del trattamento di fine rapporto: **Fondinps** e il **Fondo per l'erogazione ai lavoratori del settore privato dei trattamenti di fine rapporto**, di cui all'art. 2120 del c.c., denominato "Fondo di Tesoreria".

Quest'ultimo fondo è gestito dall'Istituto per conto dello Stato ed è alimentato mensilmente attraverso un conto di Tesoreria in cui confluiscono i versamenti di quote di Tfr - maturate e non destinate ad altra forma di pensione complementare - effettuati dai datori di lavoro privati con più di 50 addetti.

La gestione, per la conformazione conferitale dalla legge, non espone margini economico-patrimoniali. Il conto economico risulta caratterizzato da 5,861md di entrate da contributi, in diminuzione di 0,16 md sul 2016, e da prestazioni in forte ascesa (+0,525 md, da 3,482 md del 2016 a 4,007 md), in diminuzione la posta contabile dei trasferimenti passivi allo Stato, da 2,45 md del 2016 a 1,868 md. In tale contesto, il flusso totale dei trasferimenti passivi, dalla data di costituzione del fondo sino al 2016, è di 34,801 md.

L'assetto patrimoniale rileva, nell'attivo, un credito verso l'Inps di 0,859 md (0,975 md nel 2016) e verso i datori di lavoro e gli iscritti di 1,228 md al lordo del fondo svalutazione (0,785 md), mentre il passivo evidenzia un fondo di accantonamento per le somme di pertinenza del fondo Tfr da utilizzare negli esercizi successivi per 1,732 md.

Il Fondo di previdenza complementare, originato dalla legge finanziaria 2007, denominato "Fondinps" è caratterizzato dalla separatezza e dall'autonomia patrimoniale oltre che regolamentare ed amministrativa.

Il fondo è sottoposto alla vigilanza della Covip ed è disciplinato da specifiche norme primarie e da un regolamento ministeriale.

Ad esso aderiscono in via residuale i lavoratori di aziende con meno di 50 dipendenti - sprovvisti di una forma di previdenza complementare - che non hanno espresso la volontà di scelta per la destinazione del Tfr.

Il fondo, essendo privo di una propria struttura organizzativa, ricorre a società esterne o si avvale di soggetti *in house* previa stipula di apposite convenzioni o contratti.

Come già detto in altra parte della relazione, alla società Italia Previdenza Sispi - partecipata al cento per cento dall'Inps - sono affidate le attività di gestione del sistema informativo e amministrativo delle posizioni degli iscritti, mentre Previnet spa è incaricata del servizio amministrativo per la gestione dei titoli e l'invio dei modelli fiscali. L'Inps provvede alla riscossione dei contributi; la Mangusta Risk Italia svolge la funzione di *advisor* per il monitoraggio della gestione finanziaria ed infine la Unipol Sai si occupa della gestione delle risorse finanziarie.

Alla descritta rete di relazioni si aggiungono i rapporti con la Società Generale Securities Services quale banca depositaria e con uno studio legale cui è stato conferito - dal 1° dicembre 2015 - l'incarico di controllo interno.

In applicazione, infine, della normativa specifica in materia di fondi, considerata prevalente sulle disposizioni generali che prevedono la revisione legale in capo al collegio sindacale, il relativo compito è stato affidato per un triennio ad una società specializzata.

Questa pluralità di soggetti interessati, oltre a rendere difficile il coordinamento delle attività, comporta ricadute in termini finanziari incidendo sulla redditività delle prestazioni del fondo.

Quanto agli iscritti, continua a registrarsi un'esigua platea di riferimento pari a solo 35.441 unità, in diminuzione rispetto al 2016, mentre gli attivi risultano 6.278, contro i 29.163 inerti o silenti. Il 39,4 per cento (pari a 13.965 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 5 ml, con un patrimonio netto ("attivo netto destinato alle prestazioni") pari a 80 ml (75 ml nel 2016).

In tale contesto si assiste a un peggioramento del saldo della gestione previdenziale che passa da 4,1 ml a 3,9, per effetto dell'aumento delle anticipazioni (+0,24 ml) nonché delle erogazioni in forma capitale (+0,1 ml). Tornano a crescere gli oneri di gestione (+0,1 ml) per maggiori commissioni erogate a favore di Unipol Sai Assicurazioni spa.

La "gestione finanziaria indiretta" di Fondinps espone in conto economico un risultato migliore di quello del 2016 di circa 0,5 ml. Il rendimento della gestione finanziaria registra - a fronte di un rendimento del Tfr per l'anno 2017 dell'2,12 per cento - un risultato inferiore, pari allo 1,55 per cento in termini assoluti.

Quanto al rendimento maturato dall'inizio della gestione, esso è per Fondinps del 18,12 per cento, inferiore a quello del Tfr pari al 20,85 per cento.

Al peggioramento della gestione finanziaria si uniscono perduranti difficoltà di riscossione (si rilevano 253 aziende morose per un monte contributi di 2,4 ml) e di riconciliazione dei contributi. Circa 1,7 ml di poste di contributi (2,7 ml nel 2016) acquisiti non risultano, infatti, ancora attribuiti ai singoli iscritti, venendo imputati ad una "unica testa virtuale".

I profili di criticità che continuano a contraddistinguere Fondinps - sempre attentamente monitorati dal Collegio dei sindaci e segnalati anche ai Ministeri vigilanti - hanno trovato ulteriore evidenza in un accertamento ispettivo effettuato nel corso del 2016 dalla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), con una richiesta al fondo in parola di specifici interventi volti a garantire un livello di funzionalità operativo adeguato ad assicurare che la gestione dello stesso avvenga nell'interesse degli aderenti.

È da aggiungere come la stessa Covip, nel prendere contezza di problematiche di carattere strutturale, abbia rivolto espresso invito ai Ministeri competenti a valutare l'adozione di un provvedimento normativo volto alla soppressione di Fondinps¹²². È da dire, al riguardo, come la posizione assunta dalla Covip rafforzi ulteriormente le considerazioni formulate dalla Corte dei conti nelle relazioni al Parlamento relative ai trascorsi esercizi, nelle quali si poneva in evidenza l'ipotesi di una cessazione del fondo in parola. Da ultimo, va posto in evidenza come la legge di bilancio per il 2018 (art. 1, c. 173) abbia disposto la soppressione di Fondinps, a far data dall'adozione del decreto del Ministro del lavoro di individuazione del

¹²² In questo senso, Covip, *Relazione anno 2016*.

Fondo pensione cui far affluire le quote di tfr finora trasferite a Fondinps, provvedimento che alla data del presente referto non risulta ancora essere stato adottato¹²³.

10.14 Il 2017 è stato contraddistinto dal consolidamento dell'impianto normativo in materia di ammortizzatori sociali e dall'ampliamento della copertura dei settori sprovvisti di interventi di matrice pubblicistica, nell'ottica di estendere la platea dei destinatari di tutela a sostegno del reddito e consentire, altresì, ai lavoratori beneficiari l'accompagnamento fino alla maturazione del diritto a pensione, tramite procedure di esodo. Misure, queste, cui si aggiunge la previsione della facoltà del ricorso alla c.d. Ape di mercato.

Nelle linee generali è opportuno ricordare come il d.lgs. n. 148/2015 abbia disposto l'adeguamento alle nuove disposizioni dei fondi costituiti a norma della legge "Fornero" entro il 31 dicembre 2015. Le prestazioni a carico dei fondi di solidarietà bilaterali e bilaterali alternativi consistono, in via principale, nella corresponsione di un assegno ordinario nei casi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa per le causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie e straordinarie.

In mancanza del cennato adeguamento, è previsto che i datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti confluiscono nel **Fondo di integrazione salariale (Fis)**. Come già rilevato nel referto relativo ai precedenti esercizi, il Fis assume rilievo riguardo a tutti i datori di lavoro - non solo gli esercenti attività imprenditoriale - 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 Fis 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. 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

¹²³ A questo riguardo va segnalato come il Collegio dei sindaci, nel proprio verbale n. 89 dell'8 novembre 2018, abbia sottolineato come il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ritenga indispensabile il completamento delle operazioni di riconciliazione delle singole posizioni assicurative degli iscritti ai fini dell'emanazione del decreto di soppressione di Fondinps.

ordinario e assegno di solidarietà, i fondi provvedono a versare alla gestione di iscrizione del lavoratore interessato la contribuzione correlata alla prestazione.

Per quanto afferisce alle modalità di finanziamento, è disposta la revisione delle aliquote di contribuzione ordinaria prevedendo, per i fondi di solidarietà bilaterale alternativi, un'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 a un Comitato amministratore, composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative e da due funzionari in rappresentanza dei Ministeri vigilanti, a tutela della corretta attuazione delle disposizioni introdotte dal decreto in parola. In merito, si rileva che nonostante la pubblicazione in Gazzetta ufficiale del decreto istitutivo, non risulta ancora nominato il Comitato amministratore del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali (d.i. n. 95439 del 18 aprile 2016).

Tutti gli interventi a carico dei fondi di solidarietà sono concessi previa costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse acquisite, non potendo gli stessi erogare prestazioni in carenza di disponibilità, come peraltro previsto dalle disposizioni di cui all'art. 35, c. 2, del d.lgs. n. 148/2015.

L'Istituto nel settembre del 2017, con specifico messaggio, ha fornito indicazioni in merito al c.d. "tetto aziendale" utile ai fini dell'erogazione della misura delle prestazioni a sostegno del reddito erogate dai fondi di solidarietà¹²⁴. Il citato messaggio fornisce anche indicazioni in merito al computo del "tetto aziendale" al verificarsi di specifiche operazioni societarie. In particolare, la contribuzione dovuta dall'azienda cedente - per i lavoratori transitati nell'azienda istante (che chiede, cioè, l'intervento) - è computata ai fini del tetto esclusivamente nelle ipotesi di fusioni/incorporazioni totali, ossia nelle ipotesi in cui l'azienda istante abbia acquisito la totalità dei lavoratori dell'azienda cedente. Solo nelle ipotesi, infatti, di operazioni societarie nelle quali l'azienda cessa di esistere e trasferisce

¹²⁴ 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.

interamente i suoi dipendenti a una sola azienda già esistente o nuova, nel computo del tetto aziendale si tiene conto sia della contribuzione dovuta dall'azienda istante, sia della contribuzione totalmente dovuta dalle aziende incorporate all'esito delle operazioni societarie.

Dall'asestamento dell'architettura del sistema relativo al sostegno al reddito e ai processi di esodo, meritano considerazione, anche per le implicazioni riferibili alla sostenibilità finanziaria, quei fondi la cui fonte di finanziamento si caratterizza per l'assunzione di un assetto ibrido, in quanto ricadenti in settori finanziati anche da risorse di natura pubblicistica o comunque derivanti dalla fiscalità generale, rispetto a quelli caratterizzati dalla esclusività del ricorso all'autofinanziamento.

Il riferimento è al Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo che si giova di una imposizione di scopo gravante sulla generalità dei passeggeri che assurge a principale fonte di finanziamento. Nello stesso senso, i fondi di solidarietà delle province autonome di Trento e Bolzano beneficiano di una provvista economica ascrivibile a risorse della fiscalità generale e rappresentano, nel panorama della categoria, una ulteriore eccezione in confronto alla matrice istitutiva che si basa su meccanismi di autofinanziamento, con contribuzione a carico dei datori di lavoro e dei beneficiari delle prestazioni¹²⁵.

In questo contesto, rispetto alla disciplina del d.lgs. n. 148/2015, integrativa e attuativa di quanto previsto in materia di Fondi di solidarietà bilaterali dall'art. 3, della l. n. 92/2012, un cenno è da riservare alle disposizioni regolamentari contenute nei decreti istitutivi e di adeguamento dei fondi.

Con il decreto interministeriale 18 maggio 2017 n. 99296 è stata disposta la modifica e l'integrazione del fondo per il perseguimento di politiche attive a sostegno del reddito e dell'occupazione per il personale delle società del Gruppo Ferrovie dello Stato italiane. Contestualmente, con d.i. n. 99295 del 17 maggio 2017, è stato modificato il decreto 8 giugno

¹²⁵ In attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 40 del d.lgs. n. 148/2015 - è prevista la possibilità di istituire, con il sostegno della provincia, un fondo di solidarietà territoriale intersettoriale per le province autonome di Trento e Bolzano. Nel concreto, sono stati istituiti - previ accordi tra le parti sociali- due distinti e autonomi fondi. Il primo, denominato "Fondo di solidarietà del Trentino", il secondo denominato "Fondo di solidarietà territoriale intersettoriale della provincia autonoma di Bolzano-Alto Adige". Entrambi i fondi assicurano una tutela del reddito nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le cause previste dalla normativa in materia d'integrazione salariale ordinaria e straordinaria al personale dei datori di lavoro privati, non rientranti nel campo di applicazione della normativa in materia di integrazione salariale o dei fondi di solidarietà bilaterali di cui agli articoli 26 e 27 del decreto legislativo n. 148 del 2015. È richiesto - quale ulteriore requisito per l'accesso alle prestazioni - che le aziende richiedenti l'intervento occupino almeno il settantacinque per cento dei propri dipendenti in unità produttive ubicate nel territorio della provincia di Bolzano-Alto Adige.

2015, n. 90401 relativo all'istituzione del Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo - Solimare.

Nel settembre 2017, con apposita circolare, l'Istituto ha fornito indicazioni in merito ai criteri sulla base dei quali sono autorizzate le istanze di accesso alle prestazioni del Fondo di integrazione salariale di cui al d.m. n. 94033/2016¹²⁶.

Con altra circolare sono state disciplinate, in conformità con le indicazioni rese dal ministero vigilante, le prestazioni integrative erogate dal Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico di cui al d.i. n. 86985 del 9 gennaio 2015¹²⁷.

Nel corso del 2018 è stata, poi, adottata la circolare che illustra la disciplina del Fondo di solidarietà bilaterale ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani, istituito dal d.i. n. 95440/2016.

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 di integrazione salariale ordinaria o straordinaria.

È da sottolineare, inoltre, come, nell'esercizio finanziario in riferimento, l'Istituto abbia proseguito le attività di recupero della contribuzione ordinaria di finanziamento dovuta dai quattro fondi di solidarietà istituiti ai sensi dell'articolo 26 del citato d.lgs. n. 148/2015¹²⁸.

Sempre nel corso del 2017 è stato avviato il recupero della contribuzione addizionale di finanziamento dovuta dai datori di lavoro che accedono alle prestazioni ordinarie dei fondi di solidarietà, attraverso l'estensione delle funzionalità già in uso per le richieste del contributo addizionale dovuto in ragione dei pagamenti diretti effettuati dall'Istituto per cassa integrazione¹²⁹. La misura della contribuzione addizionale è individuata dai decreti

¹²⁶ Circolare Inps 15 settembre 2017, n. 130.

¹²⁷ Circolare Inps 21 ottobre 2017, n. 160. È da evidenziare come il fondo eroghi prestazioni in costanza di rapporto di lavoro ai lavoratori delle aziende, sia pubbliche che private, che occupano mediamente più di quindici dipendenti e che svolgono servizi di trasporto pubblico autofiliferrotranvieri e di navigazione sulle acque interne e lagunari, con esclusione delle aziende ricomprese nel campo di applicazione di analoghi fondi di settore già costituiti e di quelle esercenti servizi ferroviari ad alta velocità. L'esame delle domande di accesso alle prestazioni integrative viene svolto successivamente all'esame delle domande di assegno ordinario e, nei confronti delle prestazioni integrative, non opera il c.d. tetto aziendale, che prevede che le prestazioni siano erogate in misura proporzionale alla contribuzione dovuta dal singolo datore di lavoro.

¹²⁸ Si tratta del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico (d.i. n. 86985 del 9 gennaio 2015); Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo - Solimare (decreto n. 90401 dell'8 giugno 2015); Fondo di solidarietà bilaterale del settore dei Gruppi ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani (decreto n. 95440 del 18 aprile 2016); Fondo territoriale intersettoriale della Provincia autonoma di Trento (decreto n. 96077 del 1° giugno 2016).

¹²⁹ In tal senso, l'art. 33, del d.lgs. n. 148/2015 dispone l'obbligo datoriale di versamento ai fondi di solidarietà di un contributo addizionale, calcolato in rapporto alle retribuzioni perse, nei casi in cui siano previste prestazioni a sostegno del reddito consistenti nell'erogazione dell'assegno ordinario e dell'assegno di solidarietà.

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.

È, poi, da rammentare l'estensione della c.d. Ape di mercato (*ex art. 1, c. 172, l. n. 232/2016*) ai fondi di solidarietà di cui agli articoli 26 e 27 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 - oltre che ai datori di lavoro del settore privato del richiedente e agli enti bilaterali - con la possibilità (previo accordo individuale con il lavoratore) di incrementare il montante contributivo individuale maturato da quest'ultimo, versando all'Inps in un'unica soluzione, alla scadenza prevista per il pagamento dei contributi del mese di erogazione della prima mensilità dell'Ape, un contributo non inferiore, per ciascun anno o frazione di anno di anticipo rispetto alla maturazione del diritto alla pensione di vecchiaia, all'aliquota ordinaria.

L'Ape c.d. di mercato si aggiunge, in definitiva, alle previsioni normative che disciplinano, ai sensi dell'art. 26, c. 9, lett. b), del d.lgs. n. 148/2015, gli assegni straordinari erogati (questi ultimi) dai fondi di solidarietà, nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni ovvero nei diversi termini stabiliti da specifiche discipline.

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, ha richiesto l'adozione di ulteriori provvedimenti attuativi al fine di supportare l'estensione delle tutele per i lavoratori interessati.

L'Istituto, al fine di controllare la sussistenza della provvista finanziaria e 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. 148/2015, nonché delle prestazioni di esodo di cui all'art. 1, commi da 1 a 7-ter, della legge 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.

A giudizio della Corte, appare, invero, 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'Istituto¹³⁰.

10.15 Il Fondo previdenziale per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea è una delle gestioni, pur di minori dimensioni, che presenta profili di problematicità già oggetto di attenzione nei precedenti referti, con uno squilibrio gestionale, risultanza del divario tra contributi e prestazioni.

I risultati economici continuano l'andamento negativo (dai -147 ml del 2016 ai -194 ml del 2017), ascrivibile in prevalenza al venir meno dei risultati positivi delle operazioni SCIP (-21 ml).

Nel complesso le entrate contributive superano i 102 ml, mentre le prestazioni raggiungono un valore di 310 ml (con un rapporto tra i due valori di 0,33).

Il patrimonio netto si attesta nel 2017, su -0,911 md (-0,749 nel 2016), con un'esposizione debitoria verso le altre gestioni di 0,948 md. L'attivo è caratterizzato da un saldo contabile per crediti contributivi di soli 11 ml (16 nel 2016), iscritti al netto di un fondo di svalutazione che raggiunge i 33 ml.

Quanto alla gestione caratteristica, il margine contributi propri/prestazioni - al netto dei trasferimenti a carico della Gias per interventi di natura assistenziale - migliora, passando dai -0,218 md del 2016 ai - 0,208 md del 2017.

Nonostante la stabilità del numero delle pensioni (7.027) migliora il rapporto prestazioni/contributi, che passa da 3,73 a 3,04, mentre l'aumento degli iscritti migliora il rapporto pensioni/iscritti che passa da 0,63 a 0,61.

In definitiva, la ripresa del numero dei contribuenti (+495 unità), indice della stabilizzazione occupazionale di un settore caratterizzato da forti spinte concorrenziali, non risulta

¹³⁰ Tra gli altri si veda il messaggio Inps 14 dicembre 2017, n. 5025.

sufficiente al fine di modificare la prospettiva di tenuta del fondo a causa del limitato potenziale contributivo.

Ne deriva la necessità di interventi correttivi o in alternativa - come già prospettato nei precedenti referti - di una soluzione definitiva, quale l'iscrizione del fondo in parola tra le evidenze contabili separate del Fpld.

10.16 Il Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo, è stato oggetto nelle precedenti relazioni di particolare attenzione per la peculiare forma di finanziamento derivante in massima parte da un'imposta di scopo gravante sulla generalità dei passeggeri.

Il fondo è finanziato, infatti, tramite una contribuzione pari allo 0,5 per cento da calcolare sulle retribuzioni dei lavoratori in forza presso i datori di lavoro di tutto il settore del trasporto aereo e da una contribuzione del sistema aeroportuale da convenirsi tra gli operatori del settore.

La quota prevalente di finanziamento è, comunque, rappresentata dall'incremento dell'addizionale comunale sui diritti di imbarco, stabilita in tre euro dall'art. 6-quater del d.l. 31 gennaio 2005, n. 7/2005, come modificato dal d.l. 28 agosto 2008, n. 134, sui biglietti aerei emessi in Italia.

Il finanziamento in parola sarebbe dovuto cessare al 31 dicembre 2015 per effetto dell'art. 2, c. 47, della l. n. 92/2012 che aveva mutato la destinazione dell'incremento a favore della Gias. Il termine iniziale del 31 dicembre 2015 è stato differito al 31 dicembre 2018 dall'art. 13, c. 21, del d.l. 23 dicembre 2013, n. 145 e la copertura di tale disposizione è stata inizialmente assicurata con un ulteriore incremento dell'addizionale comunale - da destinare all'Inps - pari a 2,50 euro per il 2016 e attuata con il d.i. 29 ottobre 2015, n. 357, incremento sospeso - per il periodo 1° settembre/31 dicembre 2016 - dall'art. 13 ter del d.l. n. 113 del 24 giugno 2016. Per compensare i mancati introiti derivanti dalla sopracitata sospensione è stato disposto a carico del Fondo di solidarietà un versamento pari a 25 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 solidarietà¹³¹.

¹³¹ In tal senso dispone l'art. 13 ter, c. 5, del d.l. 113/2016.

Successivamente, con l'art. 1, c. 378, della legge di bilancio per il 2017 è stata prevista la soppressione dell'incremento disposto dal citato d.i. n. 357/2015. Il ristoro della diminuzione di entrate derivante all'Inps è stato posto a carico del Ministero del lavoro, nel cui stato di previsione è iscritto l'importo di 184 ml di euro annui per ciascuno degli anni 2017 e 2018, la cui quota afferente all'esercizio in esame risulta destinata a copertura dell'indennità di Naspi, trovando appostamento contabile aggregato tra i trasferimenti dal bilancio dello Stato a favore della gestione Gias¹³².

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 legge 21 febbraio 2014, n. 9, è soppresso a decorrere dal 1° gennaio 2017. Ad oggi, pertanto, il Fondo di solidarietà continua ad essere finanziato attraverso l'incremento di tre euro disposto con l'art. 6-quater del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7. Risulta quindi dirimente, ai fini della valutazione della copertura degli interventi, l'adozione di misure tali da compensare quanto disposto dall'art. 2, comma 47 della l. 92/2012¹³³ che prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2019 le maggiori somme derivanti dall'incremento dell'addizionale - pari a tre euro - siano riversate alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali dell'Inps.

Con il d.i. n. 95269 del 7 aprile 2016 la disciplina del Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo, è stata adeguata, a decorrere dal 1° gennaio 2016, alle disposizioni del d.lgs. n. 148/2015.

Il fondo eroga le seguenti prestazioni: *i)* prestazioni integrative della misura delle prestazioni a sostegno del reddito, con durata massima pari a quella dell'ammortizzatore sociale di riferimento per ciascun lavoratore beneficiario; *ii)* prestazioni integrative della durata, per un massimo di due anni, dell'indennità di mobilità o di Aspi/Naspi, limitatamente alle prestazioni di mobilità o Aspi/Naspi richieste e godute per il periodo decorrente dal 1° luglio 2014 fino al 30 giugno 2016; *iii)* assegni straordinari a sostegno del reddito, finalizzati a processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il

¹³² L'evidenza contabile - comprensiva degli altri contributi dello Stato a copertura Naspi - riporta il dato aggregato pari a 4,984 md.

¹³³ Come modificato dall'articolo 13, c. 21, lettera a), del d.l. 23 dicembre 2013 n.145, convertito, con modificazioni, dalla l. 21 febbraio 2014, n. 9.

pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni; *iv*) finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale.

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 riferimento¹³⁴.

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 ministeriali¹³⁵, 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 regolare¹³⁶. Inoltre, è specificato che al fine di accedere alle prestazioni del fondo, l'azienda dovrà avere integralmente corrisposto all'Inps i versamenti relativi all'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di cui all'art. 6 *quater*, c. 2, d. l. n. 7/2005 e s.m.i.

Nella medesima circolare viene previsto che, nell'ipotesi in cui il datore di lavoro fosse destinatario di un provvedimento di reiezione della domanda a causa delle accertate irregolarità contributive, potrà procedere alla presentazione di una nuova domanda di accesso, solo previa regolarizzazione della propria posizione debitoria.

Quanto alla platea dei destinatari delle prestazioni integrative, il Ministero del lavoro ha precisato - sia con riguardo alla misura che 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 oggettivo¹³⁷.

Per quanto attiene alla procedura di pagamento delle prestazioni erogate dal fondo, assume rilievo la circostanza che essa risulti, oggi, uniforme all'applicativo utilizzato da Inps per la corresponsione della prestazione principale, così da scongiurare incongruenze nella corresponsione dei trattamenti in parola.

¹³⁴ 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).

¹³⁵ Circolare n. 97 del 1° giugno 2017 e nota del Ministero del lavoro del 20 aprile 2017, prot. n. 2738.

¹³⁶ 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.

¹³⁷ Ministero del lavoro, nota n. 2738 del 20 aprile 2017.

Quanto alla vicenda relativa alla società di trasporto aereo Wind Jet (di cui è cenno anche nelle relazioni relative ai trascorsi esercizi), il cui concordato con continuità aziendale è stato nel 2015 omologato dal Tribunale di Catania senza opposizione da parte del competente ufficio dell'Inps, ancorché abbia comportato la falcidia del 95 per cento e la retrocessione da privilegiato a rango di chirografario del credito vantato dall'Istituto - pari ad oltre 18 ml per sorte capitale ed interessi - assumono rilievo la corretta attuazione degli indirizzi forniti alle sedi territoriali e la sussistenza di eventuali responsabilità derivanti dall'applicazione degli stessi¹³⁸.

Il bilancio economico di fine esercizio 2017 del fondo registra un miglioramento per 8 ml (da 121 del 2016 ai 129 ml del 2017), attribuibile al maggior differenziale di 8 ml, tra valore e costo della produzione, che compensa ampiamente i minori proventi finanziari per 0,438 ml.

In particolare, tra i componenti del valore della produzione, sia i contributi che gli altri ricavi, riferibili alla quota di addizionale, aumentano complessivamente di 22 ml, mentre tra i costi si incrementano le prestazioni, per 34 ml, e diminuiscono i trasferimenti passivi di 25 ml, per il venir meno del versamento nei confronti del Ministero dell'economia per oneri riferiti alla sospensione dell'incremento dell'addizionale sui diritti di imbarco per i periodi previsti dalla legge.

Il patrimonio mostra un saldo netto di 0,747 md (0,617 nel 2016) e, dal lato delle poste attive, crediti di conto corrente verso le altre gestioni per 0,736 md (0,609 nel 2016).

10.17 Il Fondo delle Ferrovie dello Stato è stato costituito al fine di erogare, al personale delle F.S. (*holding* e società del gruppo), prestazioni 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 2017¹³⁹.

¹³⁸ La vicenda in parola è stata oggetto di segnalazione, da parte del magistrato delegato al controllo, alla Procura regionale della Corte dei conti riguardo, in particolare, agli aspetti afferenti le valutazioni circa i limiti discrezionali - attribuiti alle sedi territoriali dall'Istituto - in presenza di crediti privilegiati, quali quelli di natura contributiva, nell'ambito di procedure concordatarie disciplinate dal r.d. 16 marzo 1942, n. 267.

¹³⁹ 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.

Con questo provvedimento viene confermato come il fondo, già trasferito nel 2011 presso l'Inps, non abbia personalità giuridica e ne costituisca una gestione. La nuova disciplina prevede che gli oneri di amministrazione siano determinati secondo i criteri definiti dal regolamento di contabilità dell'Inps e vengono finanziati nell'ambito della contribuzione dovuta.

Per quanto attiene alle prestazioni costituite dagli assegni straordinari, i relativi oneri di gestione sono a carico delle singole aziende esodanti, le quali provvedono a versarli all'Istituto distintamente per singola azienda.

Rispetto al precedente assetto, risulta variato l'ambito di applicazione del fondo, limitato alle sole società del gruppo F.S. che operano nel settore del trasporto ferroviario. Viene, tuttavia, previsto che vi debbano aderire anche le società del gruppo delle quali Ferrovie dello Stato italiane spa detiene una partecipazione azionaria di controllo, anche indiretta, nonché le aziende già destinatarie del previgente fondo di sostegno al reddito.

Resta da dire, quanto all'ambito della platea dei lavoratori destinatari delle prestazioni del fondo, come la nozione di partecipazione, tanto più indiretta, possa determinare profili di problematicità per l'Istituto nella verifica dei soggetti iscritti - tenuti pertanto al versamento della contribuzione - considerato che si tratta di informazioni non direttamente in possesso dell'Istituto.

Il nuovo decreto disciplina, inoltre, gli interventi a favore delle società del gruppo FS, nell'ambito e in connessione con processi di ristrutturazione o di riorganizzazione aziendale, di riduzione o di trasformazione di attività o di lavoro, nonché in situazioni di crisi aziendale, coerentemente con le finalità previste dall'art. 26, del d.lgs. n. 148/2015, anche in un'ottica di ricambio generazionale.

È, infine, previsto che la copertura delle prestazioni straordinarie solidaristiche, di cui all'art. 9 del citato d.l. n. 99296/2017, siano finanziate con le risorse economiche risultanti dal bilancio di chiusura del preesistente fondo.

È da aggiungere, nelle linee generali, come l'Istituto, in attuazione di specifici indirizzi ministeriali emersi nell'ambito di conferenze di servizi indette per semplificare l'azione amministrativa e garantire estratti conto aggiornati e consolidati, abbia disciplinato le modalità di accredito della contribuzione figurativa e la 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, per 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 criterio è stato riproposto, in termini sostanzialmente analoghi, nei confronti dei lavoratori iscritti al "Fondo speciale dipendenti delle Ferrovie dello Stato spa".

Pertanto, anche per i lavoratori dipendenti da aziende private iscritti al Fondo speciale F.S. si dispone che i periodi di percezione delle prestazioni a sostegno del reddito, per i quali è previsto, 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 tutelato¹⁴⁰.

Il bilancio del 2017 espone un patrimonio netto di 14 ml, con un attivo patrimoniale rappresentato per la quasi totalità dal credito in conto corrente con l'Inps, pari a circa 147 ml e un passivo composto prioritariamente da fondi per rischi ed oneri, per 131 ml, di cui 124 afferenti al fondo di accantonamento di contributi dovuti dalle società del Gruppo Ferrovie dello Stato per il finanziamento di prestazioni solidaristiche straordinarie.

10.18 Il Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito venne istituito con 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. Con il d.i. n. 83486 del 28 luglio 2014, il fondo è stato adeguato alle disposizioni della l. n. 92 del 2012.

Tra le modifiche di rilievo si segnala quanto disposto dall'art. 10 del d.i. sopracitato che prevede in aggiunta alle prestazioni ordinarie, a quelle emergenziali integrative

¹⁴⁰ Messaggio Inps 22 dicembre 2017, n. 5154.

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.

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 è finanziata anche con 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.i. n. 83486/2014 - previsto a carico del datore di lavoro in caso di fruizione della prestazione in trattazione.

Tra le innovazioni intervenute nel corso dell'esercizio finanziario 2016, si segnala la disposizione di cui al d.i. n. 97220/2016 che, per il biennio 2016-2017, ha aumentato a 7 anni la durata massima dell'assegno straordinario erogabile dal fondo di solidarietà, misura prorogata per il 2018 e 2019 dal d.i. n. 98998/2017¹⁴¹.

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 cooperativo¹⁴².

Un ulteriore profilo è da sottolineare: l'art. 1, c. 235, della l. n. 232/2016 ha stabilito che per le imprese o gruppi di imprese coinvolti in processi di ristrutturazione o fusione - rientranti nei settori destinatari dei fondi di solidarietà di cui all'art. 26 del d.lgs. 14 settembre 2015, n.

¹⁴¹ Decreto adottato in attuazione della disposizione contenuta nell'art. 1, c. 243, della legge di bilancio per il 2017.

¹⁴² 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.

148 e interessati da provvedimenti legislativi relativi a processi di adeguamento o riforma per aumentarne la stabilità e rafforzarne la patrimonializzazione - il contributo straordinario a carico del datore di lavoro per l'assegno straordinario è ridotto (a domanda dello stesso datore di lavoro) di un importo pari all'85 per cento di quello equivalente all'indennità mensile di disoccupazione (Naspi) per i nuovi accessi all'assegno straordinario intervenuti nel 2017 e al 50 per cento dell'importo equivalente alla medesima somma, per i nuovi accessi all'assegno straordinario negli anni 2018 e 2019. Quanto sopra, con riferimento - in entrambe le ipotesi - a un limite massimo complessivo di 25.000 accessi nel triennio 2017-2019.

È da aggiungere come all'integrazione del finanziamento degli assegni straordinari necessaria per effetto della riduzione del contributo straordinario provveda la Gias.

In merito all'applicazione delle agevolazioni contributive in parola, il Ministero del lavoro - con la nota n. 2557/2017 - ha rappresentato come "la disposizione riguardi tutti i settori destinatari dei Fondi di solidarietà di cui all'articolo 26 del d.lgs. n. 148/2015 e, all'interno di questi, le imprese o i gruppi di imprese che siano coinvolti in processi di ristrutturazione o fusione e interessati da provvedimenti legislativi relativi a processi di adeguamento o di riforma per aumentarne la stabilità e rafforzarne la patrimonializzazione". Ne sarebbe derivato - è da ritenere - che per il riconoscimento dell'intervento finanziario dello Stato dovessero essere presenti, congiuntamente, entrambi i predetti requisiti.

Al riguardo, l'Inps - nel farsi carico di un'interpretazione della norma in questione suggerita dal Comitato amministratore del fondo - ha posto in evidenza una lettura delle disposizioni orientata a ritenere il beneficio dell'agevolazione contributiva applicabile a tutte le aziende del settore bancario interessate da processi di ristrutturazione o fusione, ancorché non destinatarie di specifici interventi normativi sulla patrimonializzazione. Ciò, anche, nella considerazione che da una diversa lettura interpretativa ne sarebbe conseguita una platea di destinatari ben inferiore al limite dei 25.000 unità previsto dalla norma¹⁴³.

In riscontro a tale assunto, il Ministero del lavoro, "alla luce dei nuovi elementi di valutazione forniti", ha ritenuto "di poter aderire all'interpretazione non strettamente letterale dell'art. 1, c. 235", proposta dall'Istituto¹⁴⁴.

¹⁴³ Diversamente - giusto quanto rappresentato dall'Istituto (nota n. 22920 del 4 maggio 2017) - il precetto normativo avrebbe riguardato non l'intero settore bancario ma - allo stato - unicamente Banca Etruria, CariChieti, CariFerrara, Banca Marche e le sole Banche Popolari potenzialmente interessate da analoghi provvedimenti legislativi intesi ad aumentarne la stabilità e rafforzarne la patrimonializzazione.

¹⁴⁴ Ministero del lavoro nota n. 3251 in data 12 maggio 2017.

Con riferimento al riconoscimento delle prestazioni erogate dal fondo particolare attenzione deve essere attribuita al contenzioso e agli effetti derivanti dalla sentenza del Tribunale di Fermo del 23 maggio 2017, n. 99. Con la sentenza citata il giudice di primo grado ha accertato la mancanza dei presupposti per il rimborso - alla Cassa di Risparmio di Fermo spa - delle spese sostenute per interventi di natura formativa a carico del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito, derivanti da accordo sindacale. Da ciò è conseguita la illegittima corresponsione di somme all'Istituto bancario per un importo quantificato in 627.000 euro, con condanna della società alla restituzione dell'indebitato. Vale sottolineare come l'Istituto non abbia figurato come parte nel giudizio di primo grado, in atto gravato di appello da parte della società soccombente. È comunque, da evidenziare come nel febbraio 2018, l'Avvocatura dell'Inps abbia costituito in mora la banca Carifermo, per l'integrale ripetizione della somma non dovuta.

Il fondo chiude l'esercizio 2017 con un disavanzo a conto economico di 3 ml, in netto miglioramento rispetto all'esercizio precedente (-11 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 93 ml.

10.19 A decorrere dal 1° gennaio 2016 il **Fondo residuale** assume la denominazione di Fondo di integrazione salariale (Fis), in conformità a quanto disposto dal d.lgs. n. 148/2015.

Con circolare n. 130/2017 l'Istituto ha fornito indicazioni in merito ai criteri sulla base dei quali vengono autorizzate le istanze di accesso alle prestazioni del Fis relative all'assegno di solidarietà e all'assegno ordinario.

L'assegno di solidarietà è una prestazione garantita, a decorrere dal 1° gennaio 2016, in favore dei dipendenti di datori di lavoro che stipulino con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative accordi collettivi aziendali che stabiliscono una riduzione dell'orario di lavoro, al fine di evitare o ridurre le eccedenze di personale nel corso della procedura di cui al citato art. 24 della l. n. 223/1991 o al fine di evitare licenziamenti plurimi individuali per giustificato motivo oggettivo. L'assegno di solidarietà può essere corrisposto per un periodo massimo di 12 mesi in un biennio mobile. L'assegno ordinario,

per parte sua, è una prestazione ulteriore del Fis a favore dei lavoratori dipendenti di datori di lavoro che occupino mediamente più di 15 dipendenti, compresi gli apprendisti, nel semestre precedente la data di inizio delle sospensioni o riduzioni dell'orario di lavoro¹⁴⁵.

Il fondo è finanziato dai seguenti contributi: *i*) 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; *ii*) per i datori di lavoro che occupano mediamente da più di cinque a quindici dipendenti, da un contributo ordinario dello 0,45 per cento della retribuzione mensile imponibile ai fini previdenziali dei lavoratori dipendenti (esclusi i dirigenti e i lavoratori a domicilio), di cui due terzi a carico del datore di lavoro e un terzo a carico del lavoratore.

L'art. 29, c. 8, del d.lgs. n. 148/2015, dispone, inoltre, che qualora siano previste le prestazioni di assegno ordinario e assegno di solidarietà, è dovuto dal datore di lavoro che ricorra alle sospensioni o riduzioni di attività lavorativa, un contributo addizionale, calcolato in rapporto alle retribuzioni perse, nella misura del quattro per cento di quest'ultima.

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"¹⁴⁶.

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

¹⁴⁵ 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.

¹⁴⁶ Risposta del 16 novembre 2017 ad "interpello" di associazione di categoria.

ordinario¹⁴⁷ 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 mobile¹⁴⁸.

Al riguardo l'Inps - cui è demandata la gestione del Fondo di integrazione salariale - ha specificato che, in caso di aziende interessate da operazioni societarie, la contribuzione dell'azienda cedente per i lavoratori transitati nell'azienda cessionaria è computata ai fini in parola esclusivamente nelle ipotesi di fusioni/incorporazioni totali, ossia nelle ipotesi in cui l'azienda istante abbia acquisito la totalità dei lavoratori dell'azienda cedente¹⁴⁹. Qualora, invece, si tratti di un'operazione societaria nella quale l'azienda di origine resta in essere, e trasferisce parte dei suoi dipendenti, nel computo del tetto aziendale si tiene conto della sola contribuzione dovuta dall'azienda istante (cessionaria)¹⁵⁰.

Sempre 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. 148/2015 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. Il fondo chiude il 2017 con un patrimonio netto di 1,217 ml, che si avvale di un accantonamento a conto economico in forte ridimensionamento (-385 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

¹⁴⁷ Ai sensi delle disposizioni dell'art. 29, c. 4, del d.lgs. n. 148/2015,

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ Inps; "messaggio" 20 settembre 2017, n. 3617.

¹⁵⁰ Così, ad esempio, nel caso di scissioni parziali o di cessioni di ramo d'azienda.

riscossione dei tributi erariali è stato adeguato alle previsioni di cui agli articoli da 26 a 40 del d.lgs. n. 148/2015, con il d.i. n. 95439 del 18 aprile 2016, che ha dettato la nuova disciplina del preesistente fondo già istituito presso l'Inps¹⁵¹.

Il fondo ha lo scopo di assicurare interventi a tutela del reddito nei confronti del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali, a prescindere dalla consistenza numerica dell'organico. A seguito della entrata in vigore dell'articolo 1 del d.l. n. 193/2016, convertito dalla l. n. 225/2016, che ha stabilito l'estinzione - a decorrere dal 1° luglio 2017 - delle Società del Gruppo Equitalia e la contestuale istituzione di un nuovo Ente pubblico economico denominato "Agenzia delle entrate-Riscossione", che subentra a titolo universale nei rapporti giuridici attivi e passivi delle società del Gruppo Equitalia, il nuovo Ente è iscritto al 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, di cui al citato d.i. n. 95439/2016. Il fondo prevede interventi a tutela del reddito, in costanza di rapporto di lavoro, nei casi di riduzione o sospensione temporanea dell'attività lavorativa per le causali previste in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria. Il fondo, inoltre, nell'ambito e in connessione con processi di ristrutturazione e/o di situazioni di crisi, e/o di rilevante riorganizzazione aziendale o di riduzione o di trasformazione di attività o di lavoro, provvede ad attuare, nei confronti del suddetto personale, interventi che favoriscano il mutamento e il rinnovamento delle professionalità e realizzino politiche attive di sostegno al reddito e all'occupazione.

In quest'ambito, il fondo contribuisce, in via ordinaria, al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale e di specifici trattamenti a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa e all'erogazione di assegni straordinari per il sostegno del reddito a favore di lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato entro un periodo massimo di sessanta mesi dalla data di cessazione del rapporto di lavoro ed al versamento della correlata contribuzione nella gestione di iscrizione del lavoratore interessato.

¹⁵¹ Il c. 42, dell'articolo 3, della l. n. 92/2012 ha disposto, in particolare, che i fondi di solidarietà di settore, già istituiti ai sensi dell'articolo 2, c. 28, della l. n. 662 del 23 dicembre 1996, dovessero adeguarsi alle disposizioni previste dalla l. n. 92/2012, con decreti del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, la cui adozione avrebbe determinato, ai sensi del successivo c. 43, l'abrogazione dei decreti interministeriali recanti i preesistenti regolamenti dei relativi fondi.

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)¹⁵² 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.

È 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 a 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. È da precisare come le prestazioni attive alla data di entrata in vigore del citato d.i. 95439/2016 siano state finanziate, fino alla loro naturale scadenza, tramite le somme accantonate nel preesistente fondo con l'assegnazione delle relative risorse in sei distinte fasi per un importo unitario di circa 89 ml¹⁵³.

Con la circolare Inps 11 gennaio 2017, n. 6 è stato evidenziato che l'obbligo contributivo, per il finanziamento delle prestazioni ordinarie erogate dal fondo di solidarietà, decorre dal 1° gennaio 2014 e che, sotto il profilo operativo, l'adeguamento dell'aliquota contributiva, pari allo 0,30 per cento delle retribuzioni imponibili, è effettuato dal mese di febbraio 2017.

In ragione di quanto appena esposto, il 2017 chiude con un risultato d'esercizio negativo per 25 ml, mentre il patrimonio netto si attesta su 32 ml.

¹⁵² Calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali di tutti i lavoratori dipendenti con contratto a tempo indeterminato, compresi i dirigenti.

¹⁵³ 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.

10.21 Il Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo - Solimare è stato istituito con d.i. 90401 dell'8 giugno 2015 del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, in seguito ad accordo sindacale nazionale stipulato nel marzo 2014.

Il Fondo di solidarietà ha lo scopo di assicurare nei confronti del personale delle imprese del settore marittimo - i lavoratori marittimi e il personale amministrativo e di terra delle imprese armatoriali - interventi a tutela del reddito nei casi di riduzione o sospensione temporanea dell'attività lavorativa per le causali previste in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria.

L'Istituto, con circolare del 23 novembre 2017, n. 173, ha recepito le novità introdotte con il d.i. n. 99295 del 17 maggio 2017, 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 lavoro¹⁵⁴. Con la citata circolare n. 173/2017, sono state, inoltre, fornite precisazioni sulla definizione di unità produttiva, in conformità alle indicazioni del Ministero del lavoro¹⁵⁵.

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 a una delle causali di cassa integrazione ordinaria o straordinaria, con contestuale accredito della contribuzione correlata. È finanziato con un contributo

¹⁵⁴ 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.

¹⁵⁵ L'unità produttiva viene identificata con la nave, qualora la stessa presenti congiuntamente le caratteristiche di autonomia organizzativa o tecnico funzionale, prevedendo lo svolgimento a bordo di un ciclo produttivo o di una fase di esso e assegnazione di un equipaggio in via continuativa. Tale puntualizzazione è funzionale alla circostanza che le domande di prestazione devono essere presentate per "unità produttiva". Infine, viene specificato che nel caso in cui l'armatore sia stato autorizzato dall'autorità marittima ad essere esentato dall'annotazione di imbarco e sbarco ai sensi dell'art. 172 bis, primo comma, del codice della navigazione, costituisce "unità produttiva" l'insieme delle navi su cui sono impiegati i marittimi per i quali sia stata concessa la predetta autorizzazione.

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 2017, quale secondo anno di operatività, con un patrimonio netto di 11,4 ml, in crescita di 3 ml per effetto del positivo risultato economico.

10.22 A conclusione di questo capitolo si indicano, nella tabella 61, i **fondi di solidarietà** previsti dal d.lgs. n. 148/2015, i cui saldi confluiscono nella gestione unitaria dell'Inps.

Di questi fondi sono specificate la tipologia di prestazioni erogate, le aliquote contributive di finanziamento e i principali riferimenti normativi.

Con riguardo alle prestazioni è da specificare che:

i) gli assegni ordinari sono erogati a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa, in relazione alle causali previste dalla normativa di integrazione salariale; *ii)* per assegni straordinari si intendono le prestazioni per il sostegno al reddito a favore di lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato - entro il termine previsto dal regolamento del fondo - nell'ambito di programmi di incentivo all'esodo; *iii)* gli interventi per la formazione afferiscono al finanziamento di programmi formativi, di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea; *iv)* Contribuzione correlata 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. Infine, si evidenzia come soltanto alcuni dei fondi di cui alla tabella 55 prevedono ulteriori interventi di natura emergenziale che consistono:

- 1) in prestazioni integrative dell'indennità di disoccupazione Naspi, di cui al d.lgs. n. 22/2015 (assegno emergenziale);
- 2) nel finanziamento di programmi di supporto alla ricollocazione professionale, ridotto dell'eventuale concorso degli appositi Fondi nazionali o dell'Unione europea (c.d. *outplacement*).

Tabella 61 - Fondi di solidarietà.

FONDI SOLIDARIETA' AI SENSI DEGLI ARTT. DA 26 A 40 DEL DECRETO LEGISLATIVO 14 SETTEMBRE 2015, N. 148				
FONDI DI SOLIDARIETA'	PRESTAZIONI EROGATE	CONTRIBUTO ORDINARIO	CONTRIBUTO ADDIZIONALE	ISTITUZIONE/ADEGUAMENTO
Fondo di solidarietà del personale del credito cooperativo	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale 4. trattamenti di solidarietà intergenerazionale (espansiva) "Sezione emergenziale" 5. assegno per il sostegno del reddito 6. Supporto alla ricollocazione professionale c.d. "outplacement "	0,36%	1,50% per il finanziamento della "sezione emergenziale" è previsto un contributo la cui misura è pari alla metà del finanziamento deliberato dal fondo.	d.m. 15 aprile 2000, n. 157 d.i. 20 giugno 2014, n. 82761
Fondo di solidarietà del personale del credito ordinario	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale 4. trattamenti di solidarietà intergenerazionale (espansiva) contribuzione correlata "Sezione emergenziale" 5. assegno per il sostegno del reddito 6. Supporto alla ricollocazione professionale c.d. "outplacement"	0,20%	1,50% per il finanziamento della sezione emergenziale è previsto un contributo la cui misura è pari alla metà del finanziamento deliberato dal fondo.	d.m. 28 aprile 2000, n. 158 d.i. 28 luglio 2014, n. 83486
Fondo di solidarietà del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,30%	1,50%	d.m. 1 24 novembre 2003, n. 375 d.i. 18 aprile 2016, n. 95439
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale	1. Trattamenti integrativi delle prestazioni aspi, Indennità di mobilità, CIGS e Contratti di solidarietà 2. assegno straordinario 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,50%	Incremento dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di cui all'art. 6-quater del d.l. n. 7 del 2005 s.m.i.	D.L. 5 ottobre 2004, n. 249 d.m. 7 aprile 2016, n. 95269
Fondo di solidarietà del personale del Gruppo Poste Italiane	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,50%	1,50%	d.m. 1 luglio 2005, n. 178 d.i. 24 gennaio 2014, n. 78642
Fondo intersettoriale di solidarietà del personale dipendente dalle imprese assicuratrici e delle società di assistenza	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,30%	1,50%	d.m. 21 gennaio 2011, n. 33 d.i. 17 gennaio 2014, n. 78459
Fondo di solidarietà residuale	1. assegno ordinario	0,5%	3% per le imprese che occupano fino a 50 dipendenti; 4,50% per le imprese che occupano più di 50 dipendenti;	d.i. 7 febbraio 2014, n. 79141
Fondo di integrazione salariale (ex Fondo di solidarietà residuale)	1. assegno ordinario 2. assegni di solidarietà	*da più di 5 a 15 dipendenti 0,45% * più di 15 dipendenti 0,65%	4%	d.i. 3 febbraio 2016, n. 94343
Fondo di solidarietà del personale delle aziende di trasporto pubblico	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale 4. assegno emergenziale o assegno integrativo.	0,50%	1,50% per il finanziamento della prestazione integrativa è previsto un contributo straordinario mensile nella misura del 30% dell'ultima retribuzione imponibile ai fini previdenziali dei lavoratori interessati	d.i. 9 gennaio 2015, n. 86985 d.i. 17 ottobre 2016, n. 9751
Fondo per il personale delle Società del Gruppo Ferrovie dello Stato italiane	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,20%	1,50%	d.m. 9 gennaio 2015, n. 86984
Fondo di solidarietà bilaterale ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani	1. assegno ordinario	0,30%	1,50%	d.i. 18 aprile 2016, n. 95440
Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo - SOLIMARE (già Fondo di solidarietà per i lavoratori del settore marittimo - SOLIMARE)	1. assegno ordinario	0,30%	1,50%	d.i. 8 giugno 2015, n. 90401 d.i. 23 maggio 2016, n. 95933 d.i. 17 maggio 2017, n. 99295
Fondo territoriale intersettoriale della Provincia autonoma di Trento	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,45%	4% delle retribuzioni perse dal lavoratore; 8% delle retribuzioni perse dal lavoratore per i periodi di integrazione salariale successivi alle prime tredici settimane nel biennio.	d.i. 1 giugno 2016, n. 96077
Fondo di solidarietà bilaterale della Provincia autonoma di Bolzano-alto Adige	1. assegno ordinario	0,45%	4%	d.i. 20 dicembre 2016, n. 98187

11. IL BILANCIO DI ESERCIZIO

11.1 Profili generali e dati di sintesi

La gestione finanziaria ed economico patrimoniale dell'Istituto è unitaria, come unitario 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, però, esclusivamente economico-patrimoniale e non anche finanziaria.

Ai sensi dell'art. 37 del Rac il rendiconto è costituito dal conto del bilancio, dal conto economico generale, dallo stato patrimoniale generale, dalla nota integrativa, nonché dal conto economico e dallo stato patrimoniale delle singole gestioni, fondi e casse.

Vengono, inoltre, redatti un conto economico e uno stato patrimoniale al netto della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias) e degli invalidi civili (anch'esso, peraltro, finanziato dalla Gias).

In sostanziale coerenza con quanto considerato dalla Corte nelle precedenti relazioni, è da sottolineare come all'istituzione della Gias (gestione interamente finanziata dallo Stato, ai sensi dell'art. 37 della l. n. 88/1989) e agli oneri ad essa posti a carico dalla legge, non possa essere ricondotta la finalità di delineare la separazione tra prestazioni pensionistiche e interventi di natura assistenziale.

È 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 nella precedente relazione 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, quanto almeno di dare una migliore evidenza alle fonti di finanziamento di ogni singolo istituto, derivino esse da risorse proprie ovvero dall'apporto dello Stato.

D'altro canto costituisce un dato oggettivo avere assunto l'Inps, sempre più in questi ultimi anni, il ruolo di gestore del sistema della protezione sociale, considerato che delle quattrocentoquaranta prestazioni erogate, solo centocinquanta sono di natura strettamente previdenziale¹⁵⁶.

Se dunque - come affermato dal suo stesso presidente in carica - l'Istituto è sempre più "amministrazione cardine" di programmi e servizi "rivolti direttamente ai cittadini, alle famiglie", su di esso grava anche l'onere di corredare i documenti di bilancio - siano essi le relazioni illustrative del presidente e del direttore generale o la nota integrativa - con dati e informazioni ulteriori, che valgano ad evidenziare (quando non a rendere meglio comprensibili) i riflessi, anche dal lato finanziario ed economico-patrimoniale, di attività che sono venute a rivestire una sempre più elevata complessità.

¹⁵⁶ In questo senso, Inps, XVI Rapporto annuale, luglio 2017 e luglio 2018.

Sotto diverso profilo va ribadita la necessità che l'Istituto provveda quanto prima - pur nelle more dell'adozione del regolamento che andrà a sostituire il d.p.r. n. 97/2003 sulla contabilità degli enti pubblici - a porre in essere le azioni, finalizzate ad adeguare il Rac al mutato quadro normativo.

Il riferimento è alle disposizioni della legge di contabilità pubblica 31 dicembre 2009, n. 196 e ai decreti legislativi che di esse costituiscono attuazione, in particolare, al d.lgs. n. 91/2011, che introduce, già dal 2015, importanti innovazioni sul versante delle amministrazioni pubbliche, che, come l'Inps, operano in regime di contabilità finanziaria. Decreto, quest'ultimo, che, in attuazione dell'art. 2 della citata l. n. 196/2009, disciplina l'adozione, da parte delle stesse amministrazioni, di un comune piano dei conti integrato, di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi e di un sistema di indicatori di risultato.

L'esigenza di revisione del Rac è stata, da ultimo, ribadita dal Civ che, nel sottolineare l'urgenza della modifica regolamentare, ha suggerito l'adozione, pur in via transitoria, di una determina presidenziale per gli aspetti afferenti alla pianificazione e programmazione del ciclo di bilancio¹⁵⁷.

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.

¹⁵⁷ Civ, deliberazione n. 15 del 4 settembre 2018, di approvazione del bilancio preventivo assestato per il 2018.

A riguardo, l'organo di indirizzo strategico, in sede di Relazione programmatica per gli anni 2019-2021, ha sottolineato l'importanza che il bilancio di previsione dell'Istituto trovi la sua centralità nell'articolazione per missioni e programmi, in coerenza con quello dello Stato.

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.

È sempre il Civ a sottolineare come il ruolo ad esso affidato in termini di indirizzo e di esercizio della vigilanza necessiti, in particolare, di un'articolazione del bilancio per programmi coerenti con le finalità istituzionali dell'Ente.

Per quanto riguarda, infine, il "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio", di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 91/2011, esso non risulta ancora adottato in quanto - come sottolineato dall'Istituto - non è stato emanato il d.i. che ne delinea il sistema minimo, ai sensi del c. 4, della citata disposizione. Si tratta di una circostanza di non poco rilievo, considerato che l'adozione dei documenti in parola costituisce elemento importante di trasparenza e monitoraggio dei programmi di spesa e deve assicurarne la coerenza con il sistema degli obiettivi e indicatori del ciclo della *performance* di cui al d.lgs. n. 150/2009.

Coerenza, questa, rispetto alla quale permangono profili di criticità riconducibili ai ritardi sui tempi di approvazione dei vari documenti di bilancio.

Il bilancio preventivo del 2017 e quelli del precedente quinquennio risultano, infatti, definitivamente approvati oltre il termine del 31 dicembre, con conseguente ricorso all'esercizio o alla gestione provvisoria.

Come, con maggiori dettagli, si dirà nei paragrafi che seguono, è, comunque da sottolineare che il bilancio consuntivo dell'esercizio 2017 è stato deliberato dal presidente dell'Istituto e, quindi, approvato dal Civ nei termini previsti dal regolamento di amministrazione e contabilità.

Quanto ai risultati finanziari ed economico-patrimoniali dell'Inps nel 2017, essi evidenziano, rispetto al precedente esercizio, un consistente miglioramento del risultato finanziario di competenza (+3,659 md), essenzialmente da ricondurre alle maggiori entrate per contributi (+ 4,066 md) e per trasferimenti dallo Stato (+2,904 md).

Per contro, dal lato economico-patrimoniale, è da rilevare il peggioramento del risultato economico d'esercizio che si attesta su -6,984 md. Andamento da ricondurre, essenzialmente,

all'aumento degli accantonamenti al fondo svalutazione crediti (+2,923 md) e a riserve tecniche e fondi per la copertura di oneri futuri.

Il patrimonio netto, per effetto del risultato economico, entra in territorio negativo per -6,906 ml.

11.2 I dati di previsione

Anche il 2017 è stato caratterizzato dal ricorso all'esercizio provvisorio. Il documento previsionale, deliberato dall'Istituto entro il 31 dicembre 2016, è stato, infatti, approvato con atto del Ministro del lavoro solo nell'aprile del 2017.

Intervento, quest'ultimo, previsto dalla legge e resosi necessario a seguito della delibera con la quale il Civ ha ritenuto non sussistere le condizioni per l'approvazione del documento in parola.

Delle motivazioni e degli aspetti afferenti a questo accadimento, la cui rilevanza non può non essere sottolineata, ampi cenni sono riservati nella relazione al Parlamento relativa al precedente esercizio ed alle considerazioni ivi contenute a cui si fa, pertanto, rinvio.

Il bilancio di previsione 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 2016.

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 2017 - dall'indicazione delle previsioni iniziali alle variazioni riconducibili sia alle note di variazione sia ai dati del bilancio consuntivo - è esposta nella tabella 62.

Tabella 62 - Bilancio 2017 saldi generali.*(dati in milioni)*

	A	B	C	D	E	F	G	H
	Iniziale	Prima nota	B - A	Assestato	D - B	Consuntivo	F - A	F - D
Risultato finanziario di competenza complessivo	- 6.551	- 6.599	- 48	- 4.187	2.412	4.010	10.561	8.197
Anticipazione dello Stato	2.269	3.598	1.329	3.598	0	1.307	- 962	- 2.291
Apporti complessivi dello Stato* (in termini di competenza)	107.371	109.746	2.376	109.733	-13	110.278	2.907	530
Apporti complessivi dello Stato* (in termini di cassa)	103.821	107.416	3.594	107.196	- 220	111.337	7.516	4.141
Avanzo di amministrazione	26.411	26.363	- 48	32.264	5.901	39.763	13.352	7.499
Risultato economico di esercizio	- 6.152	- 6.279	- 126	- 9.803	- 3.524	- 6.984	- 832	2.819
Netto patrimoniale	- 7.863	- 7.990	- 126	- 9.666	- 1.676	- 6.906	957	2.760

(*) Al netto delle anticipazioni

Fonte: elaborazione da preventivo originario, prima nota, assestato e rendiconto Inps

Il bilancio di previsione iniziale rileva saldi generali di flusso negativi, confermati nella prima nota di variazione, approvata dal Civ nel luglio 2017. Un potenziato intervento pubblico (+2,376 md) non è stato, infatti, sufficiente a ridurre il margine negativo del saldo finanziario (da -6,551 a -6,599 md) ed economico (da -6,152 a -6,279 md).

Intervento statale che ha visto un incremento anche nelle anticipazioni alle gestioni amministrative (da 2,269 md a 3,598 md) con diretta influenza sulle componenti patrimoniali della liquidità e dell'indebitamento.

L'assestamento di bilancio, alla luce del quadro di riferimento macroeconomico delineato dal Def relativo al 2017 (crescita del 1,1 per cento del Pil reale e dello 0,8 per cento dell'occupazione), ha previsto un risultato finanziario in forte miglioramento (+2,412 md).

Per contro, il significativo peggioramento del risultato economico, da -6,279 a -9,803 md, è invece da ricondurre ai maggiori accantonamenti al fondo di svalutazione crediti contributivi (+5,2 md).

Dal lato patrimoniale, il saldo netto tra attività e passività è pari a -9,666 md, con una variazione in negativo delle poste dell'attivo (i residui contributivi netti passano da 50,131 a 38,559 md) e una sostanziale invarianza dei debiti (da 162,042 a 159,156 md).

Il confronto tra il conto consuntivo 2017 e il bilancio assestato, conferma l'ulteriore diminuzione delle anticipazioni e una stabilità dei trasferimenti statali, (che aumentano di

solo 0,53 md), influenzando il saldo finanziario che si incrementa di 8,197 md, soprattutto grazie a maggiori entrate da aliquote contributive (+2,002 md) e minori prestazioni istituzionali (- 2,373 md). Il risultato economico – pur sempre negativo - migliora di 2,819 md, e determina un netto patrimoniale che si attesta su - 6,906 md.

L'avanzo di amministrazione chiude a consuntivo su valori superiori a 39 md, migliorando sia i valori a preventivo che il dato finale 2016, continuando così a garantire, nei limiti almeno di quanto effettivamente realizzato, un margine di copertura a futuri disavanzi finanziari di competenza.

11.3 I dati generali del rendiconto

Va, preliminarmente, sottolineato come il rendiconto generale nel 2017 sia stato presentato dalla tecnostruttura – e adottato dal Presidente - nel sostanziale rispetto nei termini previsti dal Rac (31 maggio di ciascun anno).

Si tratta di accadimento che inverte la prassi degli esercizi precedenti (in cui lo schema di bilancio veniva presentato oltre il termine del 31 maggio di ciascun anno) e che ha consentito al CIV di approvare il documento in parola, con la propria deliberazione n. 12/2018, nel pieno rispetto, quindi, dei termini imposti dal Rac.

Nella tabella 63 sono esposti i principali saldi del rendiconto generale 2017, raffrontati con quelli analoghi relativi agli esercizi 2013-2016.

Tabella 63 - Saldi 2013-2017.

(dati in milioni)

Aggregati	2013	2014	2015	2016	2017
Saldo finanziario di parte corrente	- 8.799	- 6.678	- 3.432	- 457	3.480
entrate contributive*	210.141	211.462	214.787	220.560	224.627
apporti complessivi dello Stato **	99.076	98.441	103.773	107.374	110.278
prestazioni istituzionali	303.464	303.401	307.831	308.021	312.149
Saldo finanziario in c/capitale	75	- 329	4.865	808	530
Saldo finanziario complessivo	- 8.724	- 7.007	1.434	351	4.010
Avanzo di amministrazione	43.890	35.743	36.792	36.451	39.763
Risultato economico	- 12.846	- 12.485	- 16.297	- 6.220	- 6.984
Patrimonio netto	9.028	18.407	5.870	78	- 6.906
Riscossioni ***	273.532	296.724	286.867	289.794	313.018
Apporti complessivi dello Stato ****	112.526	115.331	124.914	108.117	112.644
per trasferimenti	95.521	95.267	107.345	104.124	111.337
per anticipazioni	17.005	19.064	17.569	3.993	1.307
Pagamenti	388.354	410.281	398.957	402.783	425.877
Saldo della gestione di cassa	-2.296	774	12.824	-4.872	- 215

(*) Comprensivi di quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni.

(**) In termini finanziari di competenza al netto delle anticipazioni.

(***) Al netto degli apporti complessivi dello Stato.

(****) In termini finanziari di cassa.

Fonte: elaborazione da Relazione del direttore generale, rendiconti Inps 2013-2017

I saldi generali dell'Istituto - all'indomani dell'incorporazione della gestione pubblica *ex* Inpdap (che ha determinato nel 2012 un appesantimento dei saldi di parte corrente) - sono anche nel 2017 caratterizzati dallo squilibrio tra le entrate proprie per contributi e le uscite per prestazioni istituzionali. Andamento, questo, considerato al netto dei trasferimenti dello Stato a titolo definitivo, che si attestano nell'esercizio in esame su 110,278 md, a fronte dei 107,374 md nel 2016 e di importi ancora minori nei due esercizi precedenti.

Quanto alle anticipazioni a ripiano dei disavanzi delle gestioni esse, come mostra la tabella 63, si muovono nei loro importi, con un andamento fortemente decrescente con conseguenti effetti sui saldi di cassa.

Nel 2017 il saldo finanziario inverte l'andamento negativo dell'esercizio precedente, con un risultato superiore ai 4 md (da 351 ml a 4,010 md) per il forte margine della parte corrente, dove i +4,066 md di entrate contributive e i +2,904 md di trasferimenti dallo Stato compensano ampiamente i +4,128 md di prestazioni istituzionali.

Il saldo di parte capitale, per parte sua, riduce il margine positivo da 808 a 530 ml, con una movimentazione interna - resa esplicita nel pertinente capitolo di questa relazione - che sconta un incremento di 17 md per anticipazioni da parte della Tesoreria dello Stato e con decrementi, in uscita, di pari importo, con effetti, quindi, neutrali sul saldo finale.

Nel 2017 le anticipazioni su disavanzi delle gestioni previdenziali da parte dello Stato (1,307 md), continuano ad essere in misura inferiore al fabbisogno effettivo (1,522 md), con conseguente decremento della liquidità e un corrispondente aumento della massa debitoria. L'avanzo di amministrazione migliora sostanzialmente i valori del 2016 sebbene continui ad essere caratterizzato da due fattori di particolare rilevanza. Il primo è costituito dai residui passivi, in assoluta prevalenza per debiti verso lo Stato e il secondo dalla massa di residui attivi in larga quota di dubbia esigibilità, fattori, entrambi, in continua crescita.

11.4 Il bilancio finanziario di competenza 2017

La tabella 64 espone i dati significativi della gestione finanziaria di competenza 2017 a confronto con quelli del precedente esercizio.

Tabella 64 - Gestione finanziaria di competenza.

(dati in milioni)

	2016	2017	Variazione 2017/16
Entrate correnti	332.392	339.692	7.300
Entrate contributive	220.560	224.627	4.066
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	107.499	110.385	2.886
Altre entrate	4.333	4.681	348
Entrate in conto capitale	13.425	27.025	13.600
Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	8.894	8.491	- 402
Trasferimenti in conto capitale	5	11	6
Accensione di prestiti	4.526	18.523	13.997
Anticipazioni della Tesoreria dello Stato	0	17.000	17.000
Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	3.993	1.307	- 2.686
Altre accensioni di prestiti	533	216	- 317
Partite di giro	62.379	65.435	3.056
Totale delle entrate	408.196	432.152	23.957
Uscite correnti	332.849	336.212	3.363
Funzionamento	2.275	2.221	- 53
Interventi diversi (*)	330.274	333.704	3.430
Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	301	287	- 14
Uscite in conto capitale	12.616	26.495	13.878
Investimenti	8.608	8.105	- 504
Oneri comuni	4.008	18.390	14.382
Rimborso anticipazioni di Tesoreria	0	17.000	17.000
Rimborso anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	3.993	1.307	- 2.686
Estinzione di altri debiti	15	83	69
Partite di giro	62.379	65.435	3.056
Totale delle uscite	407.845	428.142	20.298
Saldo di parte corrente	- 457	3.480	3.937
Saldo in conto capitale	808	530	- 278
Saldo complessivo	351	4.010	3.659

(*) Di cui per prestazioni istituzionali 308,021 md del 2016 e 312,149 del 2017

Fonte: Inps - Relazione del direttore generale, rendiconto 2017

La gestione finanziaria chiude il 2017 con 432,152 md di accertamenti e con 428,142 md di impegni. Ne consegue un avanzo pari a 4,01 md, in miglioramento per 3,659 md rispetto al 2016.

Il risultato del 2017 è essenzialmente da ricondurre, per un verso, alle maggiori entrate per contributi (+ 4,066 md), per trasferimenti dallo Stato (+ 2,904 md), per altre entrate (+ 348 ml) e per altro verso, alle minori uscite di investimenti (504 ml). Fattori questi, che compensano l'aumento delle prestazioni istituzionali (+ 4,128 md) e le minori riscossioni dei crediti (- 446 ml).

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 2017, affluiscono al fondo 5,861 md, iscritti sotto la voce contributi previdenziali, mentre tra le uscite figurano prestazioni (per liquidazione e anticipazione) per 3,887 md, cui si aggiungono 1,868 md per trasferimenti passivi allo Stato. Si tratta di poste in entrata e in uscita che, pur se sostanzialmente bilanciate influiscono per importi corrispondenti sui saldi del rendiconto generale dell'Inps.

L'analisi di maggior dettaglio delle entrate correnti (+7,3 md sul 2016) evidenzia come le entrate contributive, comprensive delle quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni, nel 2017 pari a 224,627 md, continuano a segnare un significativo incremento (+4,066 md, pari a +1,8 per cento), anche se inferiore a quello del biennio antecedente (+5,8 md), andamento sempre quasi esclusivamente riconducibile al comparto lavoro dipendente privato (+3,809 md).

Al miglioramento della parte corrente contribuisce l'apporto derivante dai trasferimenti dello Stato e degli altri enti pubblici che si attesta su 110,385 md (107,499 md nel 2016), in una misura pari a circa la metà del totale delle entrate contributive.

Quanto alle uscite, quelle di parte corrente costituiscono l'aggregato più rilevante, con un importo che si attesta su 336,212 md, di cui 312,149 md imputabili alle prestazioni istituzionali che costituiscono la categoria, in assoluto e in termini relativi, più consistente del bilancio finanziario.

Il 2017 registra un incremento per 3,363 md delle uscite correnti, totalmente riconducibile alle prestazioni istituzionali che a differenza dell'esercizio 2016 hanno ripreso a crescere in modo significativo (+4,128 md) mentre le poste correttive e compensative di entrate correnti, e i trasferimenti passivi, a differenza dell'esercizio 2016, mostrano una variazione in diminuzione.

Quanto all'andamento delle poste di parte capitale, sia dal lato delle entrate che delle uscite, continua il forte ridimensionamento dei trasferimenti per anticipazioni dello Stato al ripiano dei disavanzi delle gestioni previdenziali che nel 2017 (1,307 md) si riducono ad un terzo di fronte ai 3,993 md nel 2016 (17,6 md nel 2015).

Come già richiamato, l'esercizio 2017 è stato interessato ad una movimentazione di anticipazioni di Tesoreria per 17 md sia in entrata che in uscita. Autorizzato dal Ministero delle Finanze, il ripianamento è stato realizzato non con il pagamento diretto da parte dell'Istituto ma attraverso il versamento del Ministero del lavoro alla Banca d'Italia di somme dovute a titolo di trasferimenti correnti (sia in conto competenza che in conto residui) fino a concorrenza dell'importo della anticipazione stessa.

In ragione degli andamenti degli aggregati innanzi ricordati, il totale delle entrate e delle uscite iscritte in bilancio è pari, rispettivamente, nel 2017 a 432,152 md e a 428,142 md, per un saldo di parte corrente di 3.480 ml e in conto capitale di 530 ml.

11.4.1 Le spese di funzionamento

Le spese di funzionamento di parte corrente, sono pari nel 2017 a 3,343 md (3,471 md nel 2016) di cui 3 ml sono da riferire alle uscite per gli organi dell'Ente, 1,653 md agli oneri per il personale in attività di servizio e 0,564 md all'acquisto di beni di consumo e di servizi.

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 2017, la spesa per il personale segni un ulteriore lieve decremento sul precedente esercizio, passando da 2,067 a 2,047 md.

Il totale delle spese per il funzionamento dell'Ente, di parte corrente e capitale, è di 3,797 md, in leggero aumento (+3,7 per cento e in valori assoluti 134 ml) rispetto al risultato del 2016, confermando comunque il tendenziale contenimento iniziato sin dal 2012.

Il valore delle spese di funzionamento ascende a 4,538 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 741 ml del 2016, con un'incidenza sul totale delle spese di funzionamento che passa dal 3,9 al 16 per cento.

La tabella 65 mostra, nell'arco temporale 2008-2017, 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 65 - Spese di funzionamento.
(dati in milioni)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personale	2.126	2.104	2.080	2.020	2.409	2.238	2.127	2.108	2.067	2.047
Acquisto di beni di consumo, servizi ed immobilizzazioni	1.313	1.506	1.549	1.542	1.791	1.630	1.391	1.201	1.243	1.198
<i>Elaborazione automatica dei dati</i>	271	377	451	395	447	455	408	302	291	319
Noleggio ed assistenza tecnica elaboratori, apparecchiature ausiliarie, linee telefoniche e materiale di consumo.	180	267	313	326	346	325	285	212	188	190
Acquisto macchine e prodotti programma	90	109	138	69	100	130	123	90	102	129
<i>Altri acquisti per il funzionamento degli uffici</i>	409	457	479	519	690	579	527	470	473	478
Acquisto, manutenzione e noleggio mobili, macchine e automezzi	9	10	8	10	10	7	4	4	4	4
Locali ed utenze	266	279	286	282	371	343	301	268	258	251
Postali, telefoniche, trasporti e facchinaggio	60	65	78	63	97	134	129	106	114	110
Stampati, cancelleria e lavori di tipografia	4	2	1	1	3	1	1	0	1	1
Accertamenti sanitari per concessione di prestazioni	1	1	1	1	36	33	36	36	40	48
Altri beni e servizi	23	31	46	95	105	22	25	25	24	24
Concorsi	1	6	0	0	0	0	0	0	0	0
Visite mediche di controllo	46	62	59	66	68	38	31	31	32	40
<i>Servizi affidati ad altri Enti</i>	634	673	619	628	653	596	457	428	480	402
Amm.ne Poste (pag. pensioni)	121	135	125	121	98	79	61	54	47	46
Invio comunicazioni postali all'utenza						105	105	105	105	86
Banche pagamento pensioni - commissioni bancarie e postali	107	159	125	121	98	79	63	65	56	58
Casse marittime ed altri enti	14	12	10	14	8	11	0	4	4	50
Spese per servizi svolti CAF	86	102	110	90	105	135	125	114	130	125
Aggio ai concessionari, onere F24, istituti metereologia, forniture voucher, notifiche messi comunali	206	265	210	262	218	187	103	86	139	37
Altri oneri di funzionamento	273	349	342	332	379	283	260	279	286	283
Trasferimento economie al bilancio dello Stato					183	553	622	694	736	741
Costi complessivi di gestione *	3.713	3.959	3.971	3.893	4.761	4.704	4.400	4.285	4.331	4.270

* 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, per un importo di 268 milioni.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su conto Inps.

A commento della tabella 65 è da dire come 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), per toccare il 4,34 per cento nel 2016 e tornare a scendere nel 2017 (3,68 per cento). 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'1,02 per cento del 2014 (1 nel 2017).

L'analisi dell'andamento delle singole componenti le spese in argomento, delinea, nell'arco del decennio, un quadro sostanzialmente stabile nei rispettivi valori assoluti. Fanno eccezione, da una parte, l'aumento *i)* delle spese postali, telefoniche, trasporti e facchinaggio, *ii)* gli oneri per servizi svolti dai Caf, *iii)* le spese per accertamenti sanitari per la concessione di prestazioni e, dall'altra, la diminuzione delle spese per commissioni bancarie e postali.

La variazione di maggior rilievo è, comunque, attribuibile all'incremento di spese per accertamenti sanitari (con valori che passano da 1 ml nel quadriennio 2007-2011, ad oltre 30 ml nei successivi esercizi, sino a giungere ai 48 ml nel 2017) e ai servizi affidati alle casse marittime ed altri enti (4 ml nel 2016, 50 nel 2017) 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 37 nel 2017.

Per quanto attiene alle spese per acquisto di beni e servizi, sempre la tabella 65 evidenzia, come a fronte di somme impegnate per complessivi 1,198 md, 402 ml, siano da riferire a servizi affidati a terzi, 478 ml ad altri acquisti per il funzionamento degli uffici e 319 ml (291 nel 2016) per l'elaborazione automatica dei dati.

Quanto alla spesa del 2017 per il funzionamento degli uffici (478 ml), oltre il 50 per cento (251 ml) è da ricondurre a locazioni ed utenze, di cui 89 ml per affitto locali; 95 ml per conduzione, pulizia e vigilanza; 110 ml per oneri postali, telefonici, trasporto e facchinaggio (di cui 85 ml riferiti ai servizi di *contact center*).

Tra gli altri oneri di funzionamento (283 ml) assoluta preponderanza è da riferire alle spese legali per il recupero di contributi, concessione di prestazioni ed altre controversie (261 ml).

11.4.2 L'attività contrattuale

La complessità dei compiti affidati all'Istituto si è tradotta, anche nel 2017, 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 (717 ml nel 2015, 703 ml nel 2016 e 721 ml nel 2017) che fanno riferimento, in particolare, all'acquisto di beni e servizi e all'acquisto di immobilizzazioni tecniche. Queste voci rappresentano nel 2017 il 20 per cento circa del totale delle spese di funzionamento (19 nel 2016), ove calcolate al netto dei trasferimenti allo Stato delle economie derivanti dalle riduzioni degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi.

La tabella 66 mostra come nel 2017 il 17 per cento delle spese di funzionamento di parte corrente è da ricondurre alla prima categoria, mentre l'acquisto di immobilizzazioni tecniche scende al 35 per cento (70 nel 2016) della spesa di parte capitale. Questo decremento non è, comunque, da attribuire ad una variazione in valori assoluti, bensì alle spese relative alla sottoscrizione di quote di Fondi comuni di investimento immobiliare (199 ml nel 2017) che hanno incrementato la componente in conto capitale diversa dalle immobilizzazioni tecniche.

Tabella 66 - Spesa attività contrattuale

(dati in milioni)

		2013	2014	2015	2016	2017
A	Spese di parte corrente	3.931	3.615	3.474	3.471	3.342
A1	Beni e servizi	795	717	603	572	564
A1.1	di cui informatica	326	286	211	188	190
	A1/A	20%	20%	17%	16%	17%
	A1.1/A1	41%	40%	35%	33%	34%
B	Spese in conto capitale	277	223	231	192	454
B1	Immob. tecniche	188	166	114	131	157
B1.1	di cui informatica	130	123	90	102	130
	B1/B	68%	74%	49%	70%	35%
	B1.1/B1	69%	74%	79%	78%	83%
C	Totale (A1 + B1)	983	883	717	703	721
C1	di cui informatica	456	409	301	290	320
	C1/C	46%	46%	42%	41%	44%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Inps - Relazione direttore generale

Come esposto nella tabella 66, nel complesso, la spesa per l'informatica del 2017 è pari al 44 per cento del totale degli impegni per acquisti di beni, servizi e immobilizzazioni tecniche, in aumento dopo il 41 per cento raggiunto nell'esercizio precedente e con valori vicini a quelli

del biennio 2013-2014. Andamento da ricondurre ad una ripresa, dopo un costante decremento, degli oneri per il servizio di manutenzione e sviluppo di software che passano dai 62 ml del 2016 agli 88 ml del 2017 e con una sensibile aumento della spesa per acquisti di macchine e attrezzature (da 2 a 36 ml).

Più nel dettaglio i dati illustrati evidenziano (almeno nell'ultimo quinquennio) un 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) e una ripresa di quella di parte capitale (dal 69 per cento delle uscite per immobilizzazioni tecniche nel 2013, all' 83 per cento nel 2017).

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 2017 una ripresa di valore e si attesta, nel complesso, su 320 ml, con un incremento di 30 ml sul 2016, ma comunque ben al di sotto del livello raggiunto nel 2013 e 2014.

La spesa per l'informatica è stata oggetto di attenzione da parte del Civ¹⁵⁸ 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. Ritiene la Corte dei conti come quanto sottolineato dall'organo di indirizzo strategico possa trovare condivisione ove inteso preliminarmente come invito alla razionalizzazione delle spese in parola attraverso le specifiche analisi contenute nel Piano per l'informatica da cui potrà anche derivare la necessità di implementare i programmi informatici, ma perseguendo sempre le politiche di spesa in un'ottica che contemperì l'efficienza e la funzionalità dei servizi con iniziative atte al contenimento dei relativi oneri.

Negli ultimi anni, la Corte dei conti e il Collegio dei sindaci dell'Istituto, hanno segnalato criticità relative allo svolgimento delle procedure contrattuali, 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.

¹⁵⁸ Relazione programmatica per gli anni 2019 - 2021 (deliberazione n. 11 del 27 giugno 2018)

Come ricordato nei referti relativi agli esercizi 2015 e 2016, 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 criticità ed 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 a questi rilievi 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.

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'Autorità medesima ha rilevato emergere "significative e sistematiche carenze nelle modalità di gestione delle attività contrattuali oggetto di indagine" riguardo ai seguenti profili:

- 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;
- interventi sui medesimi immobili in un contesto temporale ristretto che possono configurare un ingiustificato frazionamento;
- 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;
- carenza ovvero assenza di motivazione nelle determine a contrarre in ordine alla scelta di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando;
- mancato perfezionamento di numerosi Cig e imprecisione nell'inserimento dei dati degli appalti nel sistema Simog.

Occorre ricordare come tra l'Istituto e l'Anac sia 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 del complesso edilizio sito in Roma, via Montecassiano.

In quest'ambito, per quanto attiene alle procedure di natura informatica¹⁵⁹, si richiama la procedura di gara aperta per l'affidamento dei servizi di "*Application Development and Maintenance*", del parco applicativo Inps, per un importo di 434,053 ml. Previo conforme parere di Anac, è stata nominata la relativa Commissione di gara che ha proceduto all'apertura delle offerte tecniche, ancora in fase di valutazione.

Nel settore dell'informatica, rilievo assume anche il Piano di mantenimento ed adeguamento dell'infrastruttura IT (*hardware, software* e relativi servizi accessori) per il Centro Elettronico Nazionale dell'Inps. In prossimità della scadenza al 31 dicembre 2017 del contratto di fornitura, con la società Ibm, l'Istituto per non incorrere, tra l'altro, in un'interruzione delle manutenzioni, ha ritenuto necessario autorizzare - previa richiesta di parere all'Agid¹⁶⁰ - una nuova procedura negoziata, ai sensi dell'art. 63, co. 2, lettera b) del d.lgs. n. 50/2016, con la stessa società Ibm, volta all'acquisizione del piano di mantenimento dei prodotti *software* per l'infrastruttura It, per un periodo di 36 mesi e per un importo di euro 157,730 ml.

Quanto al *Contact center* multicanale, è da ricordare come l'Istituto, a seguito di gara bandita nel 2002, disponesse di un servizio di *Contact center* integrato Inps-Inail, con finalità di sportello virtuale unico, con scadenza a gennaio 2009.

Nell'ottobre del 2008 venne pubblicato il nuovo bando di gara e l'appalto aggiudicato ad un raggruppamento temporaneo di imprese per il periodo giugno 2010 - giugno 2013, successivamente prorogato di ulteriori tre anni ed esteso anche alla Società Equitalia spa.

¹⁵⁹ La procedura informatica "Servizi di supporto per la definizione della strategia e predisposizione della documentazione tecnica delle procedure di gara relative alla fornitura dei servizi di *Application Maintenance and Development* di Inps" è stata definitivamente aggiudicata nel 2015.

¹⁶⁰ Come sottolineato nella citata determinazione Anac n. 662 del luglio 2018 l'Agid ha ritenuto di condividere la procedura in via eccezionale e unicamente per l'iniziativa in esame, richiamando nel contempo l'attenzione dell'Inps sui rischi - principalmente di ordine economico - connessi all'uso dei sistemi del cosiddetto *legacy*, a fronte dell'evoluzione avvenuta nel campo dei sistemi di elaborazione, dei mutamenti dell'offerta di mercato e della legislazione vigente in tema di acquisizioni pubbliche.

All'approssimarsi della scadenza del suddetto contratto, veniva in rilievo l'iniziativa di Consip intesa ad individuare l'Istituto quale stazione appaltante dei servizi di *Contact center*, per l'intera pubblica amministrazione. In esito a successivi approfondimenti, l'Istituto, in sostanziale concordanza con Consip, ha ritenuto, però, non sussistere le condizioni normative e fattuali per uno sviluppo dell'iniziativa in parola. L'Ente ha, quindi, proceduto a pubblicare sulla GUE il bando di gara (*Contact center* multicanale Inps - Equitalia), suddiviso in tre lotti per un importo a base di asta di 223,127 ml.

È da aggiungere come le relative procedure siano state oggetto di informativa all'Anac, ai sensi di quanto previsto dal protocollo collaborativo.

Nelle more della definizione della procedura testé descritta, l'Istituto ha provveduto a più proroghe tecniche del contratto alla stessa società, già in regime di affidamenti provvisori, per un importo complessivo di 213,567 ml sino alla data del 31 dicembre 2018. A questo riguardo, è da sottolineare come il Collegio dei Sindaci, con osservazioni che non possono non essere condivise, abbia in più occasioni stigmatizzato il ricorso ad affidamenti diretti di servizi in parola, sintomatici di carenza di programmazione nel settore contrattuale.

Sempre nel settore contrattuale, un cenno è da riservare alle attività di vigilanza 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 ripetizioni dei servizi, attraverso procedure negoziate senza bando di gara (*ex art. 57, c. 5, lett. b*), del d.lgs. n. 163/2006), per un periodo di 12 mesi. Al riguardo è da rilevare come, nell'ottobre 2015, Consip avesse indetto una gara per l'affidamento dei servizi integrati di vigilanza presso i siti in uso nelle pubbliche amministrazioni, comunicando all'Istituto come la conclusione della procedura in parola non sarebbe avvenuta prima del secondo trimestre 2017. In ragione di ciò, sulla scorta delle indicazioni e di specifiche direttive impartite dalla competente direzione centrale, le sedi regionali sono state autorizzate ad indire procedure ad evidenza pubblica e a stipulare i relativi contratti, allo spirare dei termini finali dei contratti già oggetto di ripetizione dei servizi.

Nel 2009 è stata indetta una procedura ristretta per i servizi di vigilanza agli immobili e di gestione della centrale operativa della sede centrale dell'Istituto per un periodo di 36 mesi e

aggiudicata solo nel 2012 ad un raggruppamento temporaneo d'impresa. A seguito di richieste di sospensiva 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 e nelle more della definizione della stessa, l'Istituto ha provveduto a un rinnovo biennale e ad una proroga tecnica del contratto allo stesso raggruppamento, per un importo complessivo di 20,902 ml sino alla data del 31 luglio 2018.

Riflessi di rilievo sull'attività contrattuale assumono le complesse vicende afferenti al processo di internalizzazione degli archivi dell'Istituto, la cui strategia venne definita con la determinazione commissariale n. 94 del giugno 2014, intesa a ricondurre il patrimonio archivistico dell'Inps ad un unico Polo archivistico nazionale presso locali di proprietà siti nel comune di Lacchiarella, nella provincia di Milano.

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 essere¹⁶¹. Di contro l'amministrazione ha ritenuto di confermare la legittimità del proprio operato e l'assenza di presupposti per l'esercizio di poteri di autotutela, di modo che il contratto ha continuato, dunque, a svolgere i propri effetti fino alla scadenza del 31 luglio 2017.

Al riguardo, è da sottolineare come, per effetto di specifiche clausole contrattuali (evidenziate, peraltro dalla stessa Anac con la citata determinazione) sia previsto un periodo di "ultra attività" connesso alle attività di disistivaggio e riconsegna dei materiali depositati - fissata in un limite quantitativo mensile - che potrà concludersi non prima del 2025 e comportare oneri per 101 ml.

¹⁶¹ 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.

I profili di criticità sottolineati dall'Anac nella citata determinazione quindi, si aggravano, per gli effetti di un contratto che comporterà rilevanti ulteriori oneri, mentre soltanto in concomitanza con la scadenza del contratto la stessa amministrazione, ha ravvisato l'esigenza di avviare con la società Delta Uno una rinegoziazione in merito alle condizioni contrattuali che disciplinano l'attività di disistivaggio¹⁶².

Da ultimo l'avvocatura dell'Istituto, avviata un'interlocuzione con la società Delta per una revisione in via bonaria dei quantitativi e conseguentemente dei tempi di disistivaggio, avrebbe ricevuto soltanto l'offerta di una revisione incrementale del dieci per cento delle previste quantità giornaliere di riconsegna.

Rileva, inoltre, la circostanza che, a seguito della verifica dei documenti consegnati, 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 detenuta insieme ad incertezze circa la corretta archiviazione del materiale conservato così da potersi ritenere disattese le indicazioni impartite contrattualmente dall'Istituto.

In ragione di ciò l'Istituto ha proceduto giudizialmente a richiedere - a cura e spese della società - una sistemazione archivistica della documentazione depositata, con relativa consegna della banca dati, dichiarazione di nullità dell'articolo relativo al contingentamento giornaliero del disistivaggio e, in via subordinata, la risoluzione del contratto e la condanna della Delta Uno a risarcire i presunti danni subiti dall'Istituto e quantificati in 107 ml di euro. In stretta connessione con la vicenda testé descritta, si pongono gli interventi posti in essere dall'Istituto in esecuzione della strategia di internalizzazione definita, come sopra ricordato, sin dall'anno 2014. Al riguardo è da sottolineare come le relative procedure siano assoggettate dall'aprile del 2016, in esito al procedimento di vigilanza conclusosi con la citata determinazione dell'Anac n. 20 del 2015, ad una attività di costante monitoraggio da parte dei competenti uffici della medesima Autorità, che si sostanzia nell'inoltro, da parte

¹⁶² Come rappresentato nella relazione relativa all'esercizio 2016, la complessa vicenda in parola è stata oggetto di segnalazione da parte del magistrato delegato al controllo e dello stesso Collegio dei sindaci alla competente Procura regionale della Corte dei conti. Giusto quanto, da ultimo, riferito dall'amministrazione (informativa al Presidente dell'Istituto l'agosto 2018) la Procura regionale ha comunicato l'archiviazione del procedimento istruttorio in data 1 giugno 2018.

dell'Istituto, di specifiche relazioni trimestrali, accompagnate da *report* di sintesi, da produrre sino al 31 dicembre 2017.

Quanto alle attività da porre in essere per la realizzazione del Polo unico archivistico di Lacchiarella - consistenti in tre distinte procedure di gara per l'affidamento dei lavori di bonifica, di adeguamento funzionale del sito e di allestimento dei servizi - la relativa tempistica ha subito considerevoli ritardi, con un previsto slittamento al 31 luglio 2019 (il termine originario era fissato a fine luglio 2017, in coerenza con la scadenza dei contratti di esternalizzazione dei relativi servizi) dell'operatività di almeno il cinquanta per cento delle superfici disponibili. Si tratta, peraltro, di previsioni alquanto ottimistiche, tenuto conto che alla metà del 2018, con riferimento all'unica procedure di gara avviata, quella relativa alla copertura dei padiglioni, la stessa amministrazione segnali come la programmazione dei tempi di effettiva operatività del sito sia soggetta ad "una evidente alea generale" per effetto del rischio di riproposizione di contenziosi in tutte le fasi dei procedimenti.

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 documentale¹⁶³.

I forti e preoccupanti ritardi nella realizzazione del Polo archivistico, ha reso necessario procedere alla ricerca di ulteriori siti di proprietà dell'Istituto presso i quali effettuare le operazioni di disistivaggio del materiale conservato e gestito in *outsourcing*. Siti, questi, individuati in tre strutture ubicate nel comune di Roma e in Taranto, con una spesa di allestimento stimata, solo per quest'ultimo immobile, in circa 4,3 ml, di cui soltanto una risulta essere, peraltro, immediatamente operativa.

Per far fronte ai fabbisogni delle sedi e per corrispondere al progressivo disistivaggio del materiale conservato dalla società Delta si è determinato (luglio 2018) di procedere ad una fase transitoria di custodia, gestione e classificazione dei documenti degli archivi di deposito delle varie strutture territoriali dell'Istituto, attraverso l'indizione di una procedura ad evidenza pubblica atta a garantire standard omogenei e criteri uniformi di gestione, così da

¹⁶³ Il medesimo protocollo di azione prevede altresì i) l'obbligo per l'Inps di rendere motivazione dell'eventuale esercizio di poteri in deroga al Codice dei contratti mediante pubblicazione della motivazione stessa sul sito istituzionale e comunicazione all'Anac; ii) di inserire nella documentazione di gara e/o contrattuale la clausola risolutiva espressa nei termini e alle condizioni di cui all'art. 32 del d.l. n. 90/2014

consentire che il materiale, una volta realizzati i siti del Polo unico archivistico, possano essere trasferiti in coerenza con gli *standard* uniformi dell'Istituto.

Resta da sottolineare come restino assai poco definiti i tempi di durata di questa fase transitoria - e, quindi, i correlati oneri - che sembrano inevitabilmente connessi alla operatività dei siti del Polo, a loro volta contraddistinti, come si è visto, da profili di criticità di non secondario rilievo, in particolare per quanto attiene alla struttura di Lacchiarella.

Un riferimento, infine, è da riservare all'applicazione da parte dell'Inps delle disposizioni recate dalla l. n. 208 del 2015 relative all'approvvigionamento di beni e servizi attraverso Consip. A questo riguardo è da ricordare come l'art. 1, c. 510 della legge finanziaria per il 2016 disponga che le pubbliche amministrazioni possano procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali.

Il successivo c. 516, dispone, inoltre, che le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, possano procedere ad approvvigionamenti di beni e servizi informatici e di connettività al di fuori delle modalità di acquisto tramite Consip spa ed altri soggetti aggregatori, esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero in casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa. Gli approvvigionamenti così effettuati è disposto siano comunicati all'Autorità nazionale anti-corruzione e all'AgId.

Al riguardo l'Istituto ha rappresentato come, nel corso del 2017 e nel primo semestre 2018, siano state autorizzate - e debitamente comunicate agli organismi competenti - ventidue 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.

Un'analisi riferita all'attività in materia contrattuale della Direzione centrale acquisti e appalti nel 2017, mette in evidenza in linea generale, limitatamente alle autorizzazioni di spesa superiori ai 10.000 euro, che il trentotto per cento delle autorizzazioni stesse abbia riguardato le convenzioni Consip ovvero il mercato elettronico della pubblica amministrazione, il ventuno per cento affidamenti diretti per importi inferiori alla soglia comunitaria, il dieci per

cento proroghe di natura tecnica. Percentuali minori hanno avuto riguardo ad affidamenti tramite procedure negoziate e aste pubbliche.

In particolare il ricorso alle convenzioni Consip ha riguardato per il cinquantadue per cento i servizi informatici e di connettività e per il quarantotto 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 acquisti ed appalti sul versante della razionalizzazione delle procedure di acquisizione di beni e servizi a livello sia centrale, sia territoriale. Intervento che intende muoversi secondo due principali linee direttrici, pur tra loro collegate. La prima è finalizzata alla implementazione delle procedure informatiche volte alla telematizzazione delle procedure di approvvigionamento, con la redazione di un "piano gare 2018/2019" e una migliore pianificazione economico-finanziaria. La seconda linea direttrice è intesa ad incentrare, quanto più possibile, le procedure di approvvigionamento sulla direzione centrale, attraverso la puntuale ricognizione dei fabbisogni delle strutture territoriali al fine di evitare eccessive parcellizzazioni negli acquisti. A questo obiettivo si affianca la realizzazione di un programma informatico di monitoraggio degli approvvigionamenti che, partendo dal "piano gare" dovrebbe consentire una rilevazione costante dello stato delle diverse procedure programmate.

Interventi, questi, cui la Corte non può non guardare con favore ove consentano una migliore programmazione delle attività in parola, quale presupposto indispensabile per limitare fenomeni più volte stigmatizzati quali quello delle c.d. proroghe tecniche e, più in generale, per assicurare il rigoroso rispetto delle disposizioni contenute nel codice degli appalti.

A questo riguardo un riferimento, da ultimo, è da riservare alla circolare adottata dalla medesima direzione centrale¹⁶⁴ 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.

¹⁶⁴ Direzione centrale Acquisti e appalti, messaggio Hermes n. 3315 del 10 settembre 2018.

11.5 La gestione di cassa

La gestione di cassa si attesta a fine esercizio su un valore negativo di 215 ml, come esposto nella tabella 67.

Tabella 67 - Gestione di cassa

(dati in milioni)

	2016	2017	Var. ass.	Var. %
Riscossioni correnti	322.205	333.200	10.995	3,4
Entrate contributive	214.003	217.639	3.636	1,7
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	104.165	111.380	7.215	6,9
Altre entrate	4.037	4.182	144	3,6
Riscossioni in conto capitale	13.406	27.019	13.614	....
Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	8.875	8.488	-389	-4,4
Trasferimenti in conto capitale	5	11	6	....
Accensione di prestiti	4.526	18.523	13.997	....
- Anticipazioni di Tesoreria	0	17.000	17.000	....
- Anticipazioni sul fabbisogno finanziario delle gestioni	3.993	1.307	- 2.686	- 67,3
- Assunzione di altri debiti finanziari	533	216	- 317	- 59,5
Partite di giro	62.300	65.443	3.142	5,0
Totale delle riscossioni	397.911	425.662	27.751	7,0
Pagamenti correnti	332.072	335.728	3.656	1,1
Funzionamento	2.376	2.150	-226	-9,5
Interventi diversi	329.396	333.291	3.895	1,2
- Pensioni	258.374	261.061	2.687	1,0
- Prestazioni temporanee economiche	48.858	51.241	2.382	4,9
- Altri interventi diversi	22.163	20.969	-1.174	-5,3
Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	300	287	-13	-4,4
Pagamenti in conto capitale	8.608	25.127	16.518	.....
Investimenti	8.594	8.043	-550	-6,4
Oneri comuni	15	17.083	17.069	.....
- Rimborso anticipazioni di Tesoreria	0	17.000	17.000	.....
- Estinzione di debiti diversi	15	83	69	.....
Partite di giro	62.103	65.023	2.920	4,7
Totale dei pagamenti	402.783	425.877	23.094	5,7
Saldi				
Di parte corrente	- 9.867	- 2.528	7.339	-74,4
In conto capitale	4.797	1.893	-2.904	-60,5
Per partite di giro	197	420	222	.....
Complessivo	- 4.872	-215	4.657	-95,6

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2017

A commento della tabella, è da rilevare come la gestione in parola registri a fine 2017 un deciso miglioramento, attribuibile però solo alla componente di parte corrente che diminuisce il saldo negativo del 74 per cento, passando dai -9,867 md del 2016 a -2,528 md, mentre il saldo in conto capitale, sempre positivo, arretra del 61 per cento (da 4,797 md del 2016 a 1.893 del 2017).

Nell'ambito della componente di parte corrente, le maggiori riscossioni da entrate contributive (3,636 md) e da trasferimenti correnti dello Stato e degli altri enti pubblici (+7,215 md), compensano ampiamente i maggiori pagamenti per "interventi diversi" (+3,895 md).

Al netto dei 17 md delle già richiamate anticipazioni della Tesoreria dello Stato, interamente ripianate entro la fine dell'esercizio, il peggioramento del saldo in conto capitale è, tuttavia,

determinato in maggior misura dal venir meno d'accensione di prestiti per 3,003 md. Prestiti che passano dai 4,526 md del 2016 ai 1,523 md nel 2017, questi ultimi riferibili per 1,307 md (3,993 md nel 2016) ad anticipazioni dello Stato per il finanziamento dei disavanzi delle gestioni previdenziali.

È da ribadire come anche nel 2017 le anticipazioni dello Stato non riescano a coprire il fabbisogno netto di cassa che, considerato al lordo dei trasferimenti dello Stato, si attesta su 1,522 md, mentre per la differenza, pari a -215 md va a diminuire le disponibilità di cassa a fine esercizio.

11.6 La situazione amministrativa

La situazione amministrativa è esposta nella tabella 68, in raffronto con i dati del 2016.

Tabella 68 - Situazione amministrativa.

(dati in milioni)

		2016	2017
Fondo di cassa al 1° gennaio		38.259	33.387
Riscossioni dell'anno	In c/competenza	382.179	410.244
	In c/residui	15.733	15.418
		397.911	425.662
Pagamenti dell'anno	In c/competenza	-392.671	-415.637
	In c/residui	-10.112	-12.240
		-402.783	- 425.877
Fondo di cassa al 31 dicembre		33.387	33.172
Residui attivi al 31 dicembre	In c/competenza	26.017	21.908
	In c/residui	130.277	139.994
		156.295	161.902
Residui passivi al 31 dicembre	In c/competenza	-15.173	-12.505
	In c/residui	-138.057	-142.805
		-153.230	-155.310
Avanzo di amministrazione		36.451	39.763

Fonte: Inps - rendiconto 2017

L'avanzo di amministrazione dopo essersi attestato nel 2011 su 60,3 md, ha mostrato negli anni successivi importi in continuo decremento; andamento accentuato dall'avvenuta incorporazione dell'Inpdap con un valore, a fine 2014, di 35,743 md. Nel 2017, l'avanzo di amministrazione torna a crescere sino a 39,763 md, dopo la leggera flessione del 2016 (36,451 md) per effetto del saldo positivo dei residui finali (+3,527 md) - da ricondurre all'incremento di quelli attivi (+5,607 md) - che compensa ampiamente il leggero decremento della cassa (-215 ml).

È comunque da sottolineare come per effetto dell'operazione di compensazione delle posizioni creditorie e debitorie Stato - Inps contenuta nell'art. 1, comma 178 della legge di bilancio per il 2018, la seconda nota al bilancio di previsione 2018 esponga una situazione amministrativa in deciso miglioramento, con un avanzo di 99,720 md (tab. 69).

Tabella 69 - Situazione amministrativa

(dati in milioni)

Aggregati	Consuntivo 2017	Preventivo 2018	Seconda nota di variazione 2018	Variazione percentuale
Consistenza di cassa	33.172	12.443	26.271	111,1
Residui attivi	161.902	176.604	145.657	-17,5
Totale consistenza di cassa più residui	195.074	189.048	171.928	-9,1
Residui passivi	155.310	162.195	72.208	-55,5
Avanzo di amministrazione	39.763	26.853	99.720	271,4

Fonte: Inps - seconda nota di variazione al bilancio preventivo 2018

Al 31 dicembre 2016, i residui attivi eliminati con operazioni di riaccertamento ammontano a 0,883 md, di cui 0,166 md riconducibili ai crediti contributivi verso aziende e 0,603 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 185 ml (126 ml al 31 dicembre 2016), di cui 165 ml relativi alle spese di funzionamento. Ciò in conseguenza di eliminazione degli impegni di spesa originari per sopravvenuta prescrizione o per insussistenza di partite debitorie.

I residui attivi finali lordi registrano, nel complesso, una crescita di 5,607 md, poco più della metà rispetto a quella registrata nel 2016 (+9,467 md), attribuibile (anche nel 2017) quasi

totalmente alle entrate correnti (+5,622 md) mentre stabili si mostrano i residui in conto capitale (+6 ml) e dei capitoli per partite di giro (-20 ml).

L'incremento della componente corrente dei residui è attribuibile alle entrate contributive e, in particolare "alle aziende Dm", (+1,953 md), agli esercenti attività commerciali (+2,383 md) ed agli artigiani (+1,491 md).

Tra i residui attivi finali, i residui da entrate per contributi rappresentano l'aggregato più rilevante la cui dinamica, relativa ai dieci anni antecedenti l'esercizio in riferimento, è rappresentata nella tabella 70.

Tabella 70 - Residui attivi finali aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti.

(dati in milioni)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	48.293	52.801	56.174	61.078	66.322	72.316	78.654	86.640	92.399	98.236	104.453
di cui											
Contributi per i lavoratori dipendenti dalle aziende tenute alla presentazione delle denunce- rendiconto	26.130	29.221	31.174	33.470	36.612	40.835	43.704	48.251	50.548	52.595	54.548
Contributi per gli operai agricoli dipendenti e per i mezzadri e coloni reinseriti nella AGO	3.934	4.045	3.727	3.791	3.887	4.188	4.222	4.304	4.402	4.533	4.640
Contributi dei CDMC	1.286	1.370	1.422	1.396	1.473	1.492	1.595	1.716	1.837	2.006	2.135
Contributi artigiani	6.547	7.420	8.252	9.063	9.953	10.196	11.251	12.405	13.499	4.655	16.146
Contributi esercenti attività commerciali	7.045	8.182	9.174	10.172	11.481	12.127	13.922	15.850	17.715	9.886	22.269
Contributi parasubordinati	-	-	130	1.202	961	1.140	1.482	1.614	1.730	1.847	1.866

Fonte Elaborazione dati rendiconti anni 2007-2017

Come mostra la medesima tabella 70, il valore totale dei residui attivi, al netto delle eliminazioni per riaccertamento, vede una progressione annuale stabile (intorno all'8 per cento), passando dai 42,293 md del 2007 ai 104,453 md del 2017. L'incidenza maggiore è data dai residui per contributi i) dei lavoratori dipendenti delle aziende tenute alla presentazione delle denunce Dm, per 54,548 md (che da soli rappresentano il 33,7 per cento del totale residui

nel 2017); *ii*) degli esercenti attività commerciali per 22,269 md (pari al 14 per cento; 20 per cento nel 2015); *iii*) degli artigiani per 16,146 md (pari al 10 per cento).

In termini di crescita percentuale, sono i residui degli esercenti attività commerciali a raggiungere tassi medi intorno al 12 per cento, cui seguono gli artigiani, i Cdcn e le aziende Dm, con percentuali inferiori. I parasubordinati non registrano alcun residuo fino a tutto il 2008, per raggiungere 1,202 md nel 2010, 1,847 nel 2016 e rallentare nel 2017 (1,866 md).

Per anno di insorgenza, la maggiore anzianità dei residui è relativa agli operai agricoli (per l'87 per cento antecedenti al 2012); per i Cdcn (per il 69 per cento antecedenti alla medesima data); per le aziende Dm (per circa il 70 per cento); per gli artigiani (per circa il 62 per cento).

Sempre sul fronte dei residui attivi, le partite creditorie per trasferimenti da parte dello Stato registrano invece un decremento di 1,059 md. Più in dettaglio, i residui attivi per contributi dello Stato a copertura dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria diminuiscono di 2,381 md (da 2,381 ml del 2016 a 0 md); quelli a copertura degli oneri derivanti dall'esonero del versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, per le nuove assunzioni con contratto di lavoro a termine indeterminato di 3,7 md (da 4,37 md a 0,67 md).

I residui passivi finali registrano, come già accennato, una crescita meno consistente (+2,08 md) attribuibile - diversamente da quanto osservato con riguardo ai valori attivi - alla componente in conto capitale (+1,323 md) e in minor quota alla parte corrente (+358 ml) e alle partite di giro (+400 ml).

I residui passivi totali del 2017 si attestano nei loro valori finali su 155,31 md, di cui circa il 61 per cento (94,179 md) è rappresentato dal mancato rimborso delle anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni e il 21 per cento (32,155 md) da debiti per anticipazioni della Tesoreria centrale dello Stato. La restante percentuale è costituita da residui per il versamento di ritenute erariali (8,447 md, pari al 5,1 per cento) e (con percentuali sotto il 3 per cento) da residui relativi a pensioni e trattamenti per carichi familiari (3,561 md), per il versamento dei contributi per i lavoratori agricoli riscossi per conto dell'Inail (2,615 md) e per oneri finanziari derivanti da cessioni crediti contributivi (2,381 md).

La tabella 71 indica l'andamento dei residui passivi per anticipazioni da parte dello Stato, quale posta più rilevante del totale dei residui passivi.

Tabella 71 - Residui finali anticipazioni da parte dello Stato.

(dati in milioni)

	2013	2014	2015	2016	2017
Anticipazioni effettuate dalla Tesoreria Centrale dello Stato ai sensi dell'art.16 della l. n. 370/74	35.655	35.655	32.155	32.155	32.155
Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali di cui all'art. 35, c 3 e 4 l. l. n. 448/98	52.245	71.310	88.879	92.872	94.179

Fonte: Elaborazione dati rendiconti anni 2013-2017

Va, infine, posto in evidenza come il CIV, nell'approvare con propria determinazione del 5 giugno 2018 il riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2016 abbia impegnato gli organi di gestione dell'Istituto: i) ad elaborare una nuova disciplina per l'accertamento e la declaratoria di irrecuperabilità dei crediti dell'Inps, in sostituzione di quella risalente al 1998; ii) 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.

11.7 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 72 evidenzia l'andamento della gestione economica del 2017 raffrontata con gli analoghi dati del 2016.

Sin da subito è d'uopo sottolineare come i principali aggregati del conto economico rappresentati dai ricavi per aliquote contributive e dai costi per prestazioni istituzionali trovano corrispondenza nei saldi esposti nel rendiconto finanziario i cui andamenti sono analizzati, nel dettaglio, in specifici capitoli di questa relazione.

I ricavi e i costi in parola, in applicazione del criterio della competenza economica, concorrono alla formazione del valore e dei costi della produzione, corretti dalle voci di rettifica e integrazione (ratei e risconti).

Tabella 72 - Conto economico.
(dati in milioni)

		Anno		Variazioni	
		2016	2017	Valori Assoluti	%
A	Valore della produzione				
A.01	Proventi e corrispettivi per la produzione delle prestazioni e/o servizi	205.803	210.412	4.609	2
	di cui aliquote contrib.ve a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	219.327	223.452	4.125	2
	di cui poste correttive e compensative	15.430	14.711	-719	-5
A.05	Altri ricavi	108.550	111.373	2.823	3
	di cui trasferimenti da parte dello Stato	107.374	110.278	2.904	3
	di cui trasferimenti da parte di altri Enti del settore pubblico	125	105	-20	-16
	di cui entrate non classificabili in altre voci	994	1.373	379	38
	Totale Valore della Produzione	314.352	321.785	7.433	2
B	Costo della produzione				
B.06	Costi per acquisto materie prime, sussidiarie, consumi e merci	303.778	309.895	6.117	2
B.06.A	Prestazioni istituzionali	305.332	309.356	4.024	1
	di cui spese per prestazioni	308.021	312.149	4.128	1
	di cui ratei passivi iniziali	4.718	4.847	129	3
B.06.B	Spese per acquisto beni di consumo e servizi	476	539	63	13
	di cui spese per l'acquisto di beni e servizi	572	565	-7	-1
	di cui poste correttive e compensative	100	29	-71	-71
B.09	Costi per il personale	2.027	2.018	-9	-
	di cui oneri per il personale in attività di servizio	1.699	2.653	-46	-35
B.10	Ammortamenti e svalutazioni	6.543	9.529	2.986	46
B.10.A.	Ammortamento immobilizzazioni	191	169	-22	-12
B	immateriali e materiali				
B.10.D	Svalutazione dei crediti compresi nell'attivo circolante	6.353	9.360	3.007	47
	di cui svalutazione crediti contributivi	6.220	9.143	2.923	47
B.12	Accantonamenti ai fondi per rischi	43	119	76	-
B.13	Accantonamenti ai fondi per oneri	142	1.277	1.135	-
B.14	Oneri diversi di gestione	6.613	6.206	-407	-5
	di cui trasferimenti passivi	5.601	5.320	-281	-5
	Totale Costi della Produzione	320.805	329.044	8.239	3
	Differenza tra valore e costi della produzione	-6.453	-7.260	-807	13
C	Proventi ed oneri finanziari				
C.16	Altri proventi finanziari	354	300	-54	-15
	di cui redditi e proventi patrimoniali	339	286	-53	-16
C.17	Interessi passivi ed altri oneri finanziari	25	16	-9	-36
	Totale proventi ed oneri finanziari	329	284	-45	-14
D	Totale rettifiche di valore di attività finanziarie	-12	0,1	12	-
E	Proventi ed oneri straordinari				
E.20	Proventi straordinari	571	158	-413	-72
E. 21	Oneri straordinari	496	99	-397	-80
E.22	Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui	56	129	73	-
	di cui eliminazione dei residui passivi	55	128	73	-

E.23	Sopravvenienze passive ed insussistenze dell'attivo derivanti dalla gestione dei residui	30	45	15	50
	di cui prelievo dal Fondo svalutazione crediti contributivi	720	762	42	6
	di cui eliminazione residui attivi	806	871	65	8
	Totale proventi ed oneri straordinari	101	142	41	41
	Risultato prima delle imposte	- 6.035	-6.833	-798	13
F	Imposte dell'esercizio	185	152	-33	-18
	Risultato di esercizio	- 6.220	-6.984	-764	12
	Totale assegnazioni e prelievi da riserve legali	-3.018	-3.625	-607	20
	Disavanzo economico	- 9.237	-10.609	-1.372	15

Fonte: Elaborazione rendiconto anno 2017. 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 2017 con un risultato economico che si attesta su -6,984 md (-6,22 md nel 2016). Con l'assegnazione a riserva legale per un importo di 3,625 md, l'esercizio in esame chiude con un disavanzo economico di 10,609 md (9,237 md sul 2016).

Nel quadro di riclassificazione dei risultati economici, il valore aggiunto (-99,483 md) e il margine operativo lordo (-101,501 md) mostrano solo un lieve miglioramento sui dati del 2016, mentre il risultato operativo peggiora di 0,807 md, passando da -6,453 a -7,26 md.

Quest'ultimo andamento è prevalentemente da riferire all'aumento della quota d'accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi che, con un importo di 9,143 md, incrementa del 47 per cento il valore di quello del 2016, pari a 6,22 md. Vi contribuisce, altresì, per 1,135 md il saldo tra assegnazioni e prelievi da riserve tecniche e fondi per la copertura di oneri futuri (da -0,142 md a -1,277 md).

Negli aggregati più consistenti, i ricavi riescono comunque a compensare gli aumenti delle componenti negative della gestione. Le aliquote contributive e i trasferimenti dallo Stato crescono rispettivamente di 4,125 md (da 219,327 md del 2016 a 223,452 md) e di 2,904 md (da 107,374 md del 2016 a 110,278 md) mentre le prestazioni istituzionali, crescono di 4,128 md (da 308,021 md del 2016 a 312,149 md) e i trasferimenti passivi diminuiscono di 0,281 md (da 5,601 md a 5,320 md).

La gestione *ex* Inpdap, nel 2017 peggiora il relativo saldo (da -7,181 md a -9,26 md) che si colloca sui valori dell'esercizio 2010.

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 (che hanno visto nel 2017, come già detto, un consistente incremento) 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 0,284 md (0,329 md nel 2016) per gran parte attribuibile ai 0,286 md (0,339 md nel 2016) di redditi e proventi patrimoniali mentre le componenti straordinarie chiudono con un saldo di 0,143 md (0,101 md nel 2016). Risultato, quest'ultimo, che consegue a fattori di segno opposto rappresentati dalla diminuzione dei proventi straordinari per 0,413 md, degli oneri straordinari per 0,397 md e a maggiori sopravvenienze attive per 73 ml.

11.8 Lo stato patrimoniale

L'andamento delle voci che compongono lo stato patrimoniale, poste a raffronto con i dati del 2016, è esposto nella tabella 73.

Tabella 73 - Stato patrimoniale

(dati in milioni)

	Consistenza al 31/12/2016	Consistenza al 31/12/2017	Variazioni	
			Assolute	%
Immobilizzazioni				
Immobilizzazioni immateriali	157	132	- 25	-16
Immobilizzazioni materiali	2.938	2.868	-71	-2,4
Immobilizzazioni finanziarie	11.981	11.419	-562	-4,7
Totale immobilizzazioni	15.077	14.419	-658	-4,4
Attivo Circolante				
Rimanenze	285	293	8	2,8
Residui attivi meno Fondi svalutazione crediti	93.754	90.837	-2.917	-3,1
Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni	225	225	0	----
Disponibilità liquide	33.387	33.172	-215	-0,6
Totale attivo circolante	127.651	124.527	-3.124	-2,5
Ratei e Risconti				
Ratei attivi	26.556	27.043	488	1,8
Totale ratei e risconti	26.556	27.043	488	1,8
Totale Attività	169.284	165.990	-3.294	1,9
Patrimonio Netto				
Riserve obbligatorie e derivanti da legge	67.107	70.286	3.179	4,7
Contributo per ripiano disavanzi	25.198	25.198	0	----
Riserva fondo solidarietà residuale	854	1.300	446	0,5
Avanzi (disavanzi) economici portati a nuovo	- 83.844	-93.082	-9.237	11
Avanzo (disavanzo) economico d'esercizio	- 9.237	-10.609	-1.372	-14,9
Totale Patrimonio Netto	78	-6.906	-6.984	----
Fondi per rischi ed oneri				
Fondo per imposte	11	11	0	----
Fondi per altri rischi ed oneri	7.136	8.403	1.266	17,8
Fondo rischi per il contenzioso giudiziario	0	60	60	----
Fondo dotazione iniziale Ape	0	70	70	----
Totale fondi per rischi ed oneri	7.148	8.544	1.396	19,5
Fondo trattamento di fine rapporto	1.893	1.890	-3	-0,2
Residui passivi				
Debiti	154.926	157.138	2.212	1,4
Totale residui passivi	154.926	157.138	2.212	1,4
Ratei e Risconti				
Ratei passivi	4.847	4.936	89	1,8
Risconti passivi	8	5	-3	-37,5
Riserve tecniche	383	383	-1	-0,3
Totale Ratei e Risconti	5.239	5.323	84	1,6
Totale Passività	169.284	165.990	-3.294	-1,9

Fonte: Elaborazione dati rendiconto 2017

Anche nel 2017 l'assetto patrimoniale - pur considerando l'impatto sui valori delle immobilizzazioni materiali e finanziarie, effetto dell'incorporazione di Inpdap ed Enpals - continua ad essere caratterizzato dalla forte polarizzazione delle poste dell'attivo e del passivo intorno a crediti e debiti.

In particolare, prosegue l'andamento in incremento dell'importo complessivo dei debiti in una percentuale del 1,4 (+ 3,6 per cento nel 2016 sul precedente esercizio), mentre i crediti netti invertono la loro tendenza (+ 6,4 per cento nel precedente+ esercizio), con un calo del 3,1 per cento.

Nei loro valori assoluti le poste creditorie, al netto dei fondi di svalutazione, si attestano su 90,837 md, importo pari al 55 per cento del totale dell'attivo, mentre i debiti raggiungono i 157,138 md, pari al 95 per cento del totale delle passività.

Dal lato dell'attivo le immobilizzazioni si movimentano in diminuzioni per 0,658 md, di cui per 25 ml le immateriali, per 71 ml le materiali e per 0,562 md le finanziarie. Quest'ultime rilevano, in particolare, un decremento di 0,469 md da mutui e di 0,373 md dai prestiti concessi agli iscritti della gestione crediti *ex* Inpdap. Quanto alle poste dell'attivo circolante, le disponibilità liquide si attestano su 33,172 md, con una diminuzione sul 2016 del 0,6 per cento, pari, nel suo valore assoluto, a 215 md.

Questa diminuzione corrisponde ad un fabbisogno di cassa pari a 1,522 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 (111,337 md) - detratte le anticipazioni erogate dallo Stato per 1,307 md.

I trasferimenti da parte dello Stato generano crediti per un importo complessivo di 40,855 md, cui si aggiungono crediti verso altri enti del settore pubblico per 5,227 md (quasi interamente da riferire a copertura dei disavanzi della gestione ad esaurimento del fondo relativo al personale dei soppressi enti mutualistici) e verso le Regioni per 0,655 md.

Le poste del passivo continuano ad essere caratterizzate dall'ingente debito verso lo Stato ed altri soggetti pubblici, che sfiora nel 2017 i 139 md, di cui 94,179 md per anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali e 32,155 md per anticipazioni di tesoreria (importo, quest'ultimo, rimasto invariato negli ultimi anni).

Nel 2017 sono stati istituiti dieci nuovi fondi rischi ed oneri¹⁶⁵ tra i quali, in adesione anche a specifiche osservazioni del Collegio dei sindaci, il fondo per il contenzioso quantificato in un

¹⁶⁵ Sono fondi accesi ad accantonamenti di contributi correnti dello Stato destinati a specifici trattamenti di sostegno al reddito (integrazione salariale straordinaria, trattamento economico per congedo parentale, indennità di maternità) e ammortizzatori sociali (riduzione contributiva, lavoratori precoci, premio alla nascita, rette asili nido pubblici e privati, cassa integrazione straordinaria).

importo di 60 ml¹⁶⁶ - cui confluiscono specifici accantonamenti a fronte del rischio di soccombenza nei giudizi instaurati - e il fondo di accantonamento della dotazione iniziale Ape (70 ml)¹⁶⁷.

Il patrimonio netto, si attesta nel 2017, su valori prossimi a -7 md (-6,906 md), con un decremento sul 2016 di 6,984 md, inferiore al disavanzo economico (10,609 md), in ragione dell'accantonamento a riserva a favore di fondi e gestioni amministrative, per un importo pari a 3,18 md, sia dell'accantonamento per 446 ml a favore del fondo di solidarietà residuale.

I dati così esposti delineano una situazione patrimoniale in continuo peggioramento, come confermato dal bilancio di previsione 2018, dove il patrimonio netto dell'Inps è previsto attestarsi a -17,191 md.

La movimentazione del patrimonio netto nel 2017 evidenzia, dunque, il peso di risultati economici negativi, fortemente condizionati dalla svalutazione di crediti ad alto rischio di realizzabilità, il cui importo continua ad essere consistente (9,143 md). Per l'effetto, alla chiusura dell'esercizio il fondo svalutazione crediti contribuiti si attesta sul valore di 68,875 md (60,503 md nel 2016).

In definitiva, la situazione patrimoniale dell'Istituto nel 2017 presenta profili strutturalmente analoghi a quelli degli esercizi più recenti, con poste dell'attivo (crediti verso lo Stato e liquidità) ampiamente insufficienti a bilanciare il debito verso lo Stato costituito da trasferimenti per anticipazioni la cui natura è stata già nelle "considerazioni generali" posta in debito rilievo.

D'altro canto, i crediti di natura contributiva (pari nel 2017 a 35,578 md) scontano i rischi connessi alla loro effettiva realizzabilità, come reso evidente dall'incremento del relativo fondo di svalutazione che raggiunge nell'esercizio in esame i 68,875 md.

Effetti risolutivi quanto ad una "sistemazione", peraltro transitoria, dei rapporti finanziari tra lo Stato e l'Inps sono, comunque, da ricondurre all'art. 1, c. 178, della legge di bilancio per il 2018, che - in linea con quanto auspicato dalla Corte dei conti - perviene ad una regolazione delle partite creditorie e debitorie tra i due enti, con la compensazione dei cennati crediti e debiti per un importo di 27,091 md e al riconoscimento della natura di "trasferimento" dei

¹⁶⁶ L'assegnazione al fondo rischi per il contenzioso è limitata alle sole spese di funzionamento, nella considerazione che le perdite afferenti alle altre categorie trovano copertura nelle disposizioni di legge che disciplinano l'attività di erogazione delle prestazioni istituzionali (fondi di svalutazione per crediti contributivi e per crediti per prestazioni da recuperare).

¹⁶⁷ La dotazione è attribuita al Fondo di garanzia per l'accesso all'anticipo pensionistico (Ape) istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze e la cui gestione è affidata all'Inps sulla base di apposita convenzione.

debiti residui sino ad un importo complessivo di 88,878 md. Si tratta, dunque, di un intervento di particolare rilievo - privo di impatti sul debito pubblico - ed in grado di ricondurre il bilancio dell'Istituto ad una situazione tale da esprimere un patrimonio netto ampiamente positivo. Quanto disposto dalla norma appena ricordata, ha trovato applicazione in sede di bilancio di previsione assestato per il 2018. Ne è conseguito un incremento del patrimonio netto che si attesta, sul valore positivo di 50,557 md, con l'iscrizione di una posta, quale contributo a ripiano dei disavanzi, di 61,787 md che compensa ampiamente il disavanzo economico di 4,324 md.

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

È, comunque, da osservare come l'obiettivo di assicurare un'adeguata capitalizzazione dell'Istituto e la stessa copertura delle riserve obbligatorie attraverso il ripiano dei debiti verso lo Stato, deve essere accompagnato dal rafforzamento delle attività di riscossione dei crediti cui vanno affiancate azioni volte all'accertamento dell'effettività degli stessi attraverso un'azione che ridetermini la reale esigibilità dei crediti previdenziali iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale e nello stesso fondo di svalutazione, il cui importo supera le uguali poste non svalutate.

11.8.1 Le immobilizzazioni finanziarie

Tra le immobilizzazioni, quelle finanziarie rappresentano, anche nel 2017, l'aggregato più rilevante, pari al 79 per cento dell'intera categoria. Dopo aver raggiunto un valore di 16,8 md nel 2012 - in conseguenza della incorporazione degli enti previdenziali pubblici - le immobilizzazioni in parola si attestano su 11,419 md (6,9 per cento del totale dell'attivo) con una leggera flessione rispetto al 2016 (-562 ml).

Le singole componenti sono rappresentate da crediti a lunga scadenza per 8,617 md, da partecipazioni azionarie per 53 ml, da altri titoli per 1,370 md e da crediti finanziari diversi per 1,380 md.

Quanto ai crediti a lunga scadenza, i valori di maggior rilevanza sono costituiti, come nel precedente esercizio, dai mutui (3,549 md) e dai prestiti (2,240 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 (1,024 md).

La componente mobiliare pari a 1,423 md (tabella 74), è costituita dalle partecipazioni e dagli altri titoli nei valori sopra esposti. Questi ultimi comprendono gli investimenti in fondi immobiliari per 1,266 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 74 - Gestione mobiliare complessiva.

(dati in migliaia)

		Consistenza al 31 dicembre		Variazione
		2016	2017	
A	Partecipazioni (A1+A2)	122.871	52.865	- 70.006
A1	Totale titoli azionari	120.105	50.100	- 70.006
A2	Impieghi mobiliari da perfezionare	2.766	2.766	0
B	Altri titoli (B1+B2+B3+B4)	1.253.653	1.369.936	116.283
B1	Totale titoli di Stato	65.834	54.431	- 11.403
B2	Strumenti finanziari	70.682	0	-70.682
B3	Buoni fruttiferi postali e polizze vita	24.000	24.000	0
B4	Impieghi in titoli diversi da perfezionare	25.716	25.716	0
B5	Fondi immobiliari totale	1.067.421	1.265.790	198.369
	Totale Inps (A + B)	1.376.524	1.422.801	46.277

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2017

La consistenza delle partecipazioni si attesta nel 2017 su 53 ml (tabella 75), con investimenti in azioni di società non quotate (Equitalia, Sispi, Igei, DeA Capital Real Estate Sgr spa, Diep) per 22 ml e quotate (Intesa San Paolo, Beni Stabili, Unicredit, Parmalat) per 29 ml e in impieghi mobiliari da perfezionare per 3 ml.

Tabella 75 - Partecipazioni.

			Consistenza al 31/12/2016	Consistenza al 31/12/2017	Variazioni
1		Azioni			
	A	società non quotate			
		Equitalia	73.500.000	0	- 73.500.000
		DEA Capital Real Estate SGR spa	19.659.707	19.659.707	0
		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	24.972.393	28.466.473	3.494.080
		Beni Stabili	258.159	258.159	0
		Unicredit	63,84	110	46,16
		Parmalat	2.540	2.660	120
2		Impieghi mobiliari da perfezionare (*)	2.765.627	2.765.627	0
		Totale	122.871.011	52.865.257	- 70.005.754

(*) 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 2017

La flessione nei valori totali delle partecipazioni, che si registra tra il 2016 e il 2017, pari a 70,006 ml, è per la totalità riconducibile allo scioglimento del Gruppo Equitalia in data 21 giugno 2017 a seguito del quale è stato stipulato l'atto di cessione delle 73,5 ml di azioni di minoranza detenute dall'Istituto all'Agenzia delle entrate per un importo pari al valore nominale di un euro ciascuna.

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'Inps¹⁶⁸, e, con determinazione presidenziale del settembre 2018, l'Ente ha approvato un accordo di servizio con la società, sulla quale esercita il c.d. 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. 175, la principale delle quali, in termini di fatturato, è quella consistente nel servizio di liquidazione delle prestazioni afferenti alla "gestione commissariale fondo buonuscita" a favore dei dipendenti

¹⁶⁸ Nell'Assemblea del 31 luglio 2017 è stata deliberata la modifica dello statuto sociale al fine di apportare gli adeguamenti in termini di *governance*, in ragione di quanto previsto dal d.lgs. n. 175/2016.

di Poste spa, nel periodo antecedente alla trasformazione dell'amministrazione postale in società per azioni.

Per conto dell'Inps la società svolge, altresì, dal 2009 attività di *service* amministrativo nei confronti del fondo di previdenza complementare Fondinps, che consiste nella gestione dell'intero flusso informativo, dalla fase del versamento dei contributi, fino alla fase delle prestazioni. Con determinazione del presidente del giugno 2017, l'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.

È, comunque, da rimarcare come l'attività in questo ultimo settore di Sispi spa trovi stretta connessione con i profili di criticità di Fondinps. Criticità di cui si è detto nel paragrafo 10.13, 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.

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.

L'Inps possiede 7.650 azioni - pari al 51 per cento del capitale sociale - di Igei spa, per un valore nominale di 3,95 ml. La società, in liquidazione dal 1996, gestisce in atto il patrimonio immobiliare dell'Istituto che residua dalle operazioni di cartolarizzazione Scip 1 e Scip 2, oltre ai beni immobili di altri enti soppressi (Sportass e Ipost).

L'assemblea dei soci di Igei, nell'aprile del 2017, ha deliberato un'ulteriore proroga dello stato di liquidazione al 30 aprile 2018. Il bilancio 2017 Igei si è chiuso con una perdita netta di 2.228.500 euro (utile di 251.292 nel 2015). A questo riguardo è da rilevare come il forte peggioramento della redditività sia da riferire soprattutto all'elevato accantonamento per rischi (2 ml di euro) oltre a voci diverse, quali maggiori costi per servizi e minori ricavi da vendite e prestazioni e da sopravvenienze attive.

È da dire 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'Istituto¹⁶⁹.

I liquidatori all'indomani della riconsegna del patrimonio immobiliare da reddito all'Inps avvenuta in data 1° aprile 2018, le cui risultanze economiche sono oggetto di separata rendicontazione, hanno predisposto una situazione economico patrimoniale infrannuale al 30 settembre 2018 che chiude con un utile di 14.342 euro per il venir meno degli accantonamenti ai fondi rischi. Il positivo risultato economico unito al rilascio del Fondo per spese della liquidazione per 0,86 ml ha comportato una variazione positiva del Patrimonio netto finale.

L'Inpdap è stato tra i soci fondatori di Fondi Immobiliari Italiani (Fimit) Sgr spa, società costituita nel 1993, con la sottoscrizione di n. 42.000 azioni pari a 2,2 ml. Partecipazione che nel 2007 si riduce di 8.843 azioni per la cessione dell'8,19 per cento del capitale sociale ad Enpals.

Nel 2011, a seguito dell'operazione di fusione con la Sgr First Atlantic Real Estate (Fare), la Fimit Sgr assume la denominazione di Ideafimit Sgr ora DeA Capital Real Estate Sgr spa. L'attuale assetto azionario vede una partecipazione di Inps del 29,67 per cento, pari alla quota *ex* Inpdap (33.157 azioni) ed *ex* Enpals (20.511 azioni). L'esercizio 2017 ha chiuso con una perdita di 32 ml riconducibile alla svalutazione dell'avviamento per 34 ml.

Per quanto riguarda gli strumenti finanziari emessi dalla partecipata Equitalia spa, si rammenta come lo statuto della società preveda che i soci (Inps ed Agenzia delle entrate) acquistino in comproprietà, contestualmente e concordemente, gli strumenti finanziari per i quali venga esercitata l'opzione di vendita da parte dei proprietari, cioè degli *ex* concessionari della riscossione cui la legge prevede la corresponsione di strumenti finanziari, in luogo delle proprie azioni (art. 3, c. 7-ter d.l. n. 203/2005). Il citato scioglimento di Equitalia rileva la variazione negativa di 70,682 ml per l'annullamento dei 2.285 strumenti detenuti e la contemporanea iscrizione il bilancio di un credito nei confronti di Agenzia delle

¹⁶⁹ 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.

Entrate/Riscossione, cioè verso il nuovo soggetto giuridico nato dal passaggio delle funzioni di Equitalia spa all'Agenzia delle Entrate.

In conseguenza della soppressione dell'Inpdap, l'Istituto è subentrato nella titolarità dell'intero patrimonio mobiliare della gestione pubblica, costituito nella partecipazione azionaria in *ex* Ideafimit Sgr spa (ora DeA Capital Real Estate Sgr spa)¹⁷⁰, 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 76 i dati riassuntivi delle partecipazioni detenute.

Tabella 76 - Fondi immobiliari.

	Consistenza al 31.12.2016	Consistenza al 31.12.2017	Variazioni
Fondi immobiliari chiusi			
Quote Fondo Immobiliare ALPHA	75.187.467	75.187.467	0
Quote Fondo Immobiliare BETA	6.084.874	5.453.969	-630.905
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	199.000.000
Totale	1.067.420.504	1.265.789.600	198.369.095

Fonte Elaborazione relazione direttore generale rendiconto 2016 - 2017

L'Inpdap aveva partecipato con Fimit Sgr spa, alla costituzione dei Fondi immobiliari chiusi ad apporto pubblico Alpha e Beta, con il conferimento di proprie unità immobiliari e conseguente assegnazione delle quote emesse.

¹⁷⁰ In data 13 novembre 2018 il presidente ha determinato la cessione dell'intera partecipazione detenuta dall'Istituto - 29,67 per cento del capitale sociale pari a 53.668 azioni - a DeA Capital spa.

Fondo Alpha, istituito nel 2001, è stato il primo fondo immobiliare ad apporto pubblico istituito in Italia e quotato in Borsa italiana. Per ottimizzare la scelta del periodo di dismissione che eviti fasi economiche tendenzialmente negative, la durata del Fondo è stata prorogata per ulteriori 15 anni, con scadenza entro il 27 giugno 2030, ferma restando la facoltà da parte della Sgr di anticiparne la liquidazione. L'Inps possiede 31.289 quote del Fondo, pari al 30 per cento del totale. Il valore unitario delle quote è determinato a fine 2017 in 2.951 euro. Nel corso del 2017 il fondo non ha distribuito rimborsi parziali pro-quota, né proventi.

Del Fondo Beta, istituito nel 2004, l'Istituto detiene 26.847 quote, pari al 10 per cento del totale. 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. Nel 2017 la società non ha distribuito rimborsi parziali *pro-quota*, né proventi. 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 2017 di 201.722 euro, a fronte di un valore iscritto in bilancio per 94,250 ml.

Per quanto riguarda il Fondo Gamma, l'Enpals deteneva, al momento dell'incorporazione, n. 10.206 quote pari al 99,6 per cento del totale. La durata del fondo - istituito nel 2004 per 15 anni (fatta salva la facoltà di proroga, inizialmente prevista per un periodo massimo due anni) - è stata estesa nel 2018 dalla Sgr per sette anni sino al 9 giugno 2026. Proroga questa da porre in relazione con il perfezionamento dell'acquisizione di un immobile sito a Milano parzialmente condotto in locazione dall'Istituto, da sottoporre ad interventi di valorizzazione. Con determinazione presidenziale n. 92/2018 l'Inps si è espresso favorevolmente all'estensione in parola. È da aggiungere come la prevista valorizzazione dello stesso immobile abbia comportato la revisione del regime commissionale spettante alla Sgr la cui quantificazione in valori assoluti è stata oggetto di specifica raccomandazione da parte del Collegio dei Sindaci. Il fondo è iscritto nel bilancio dell'Inps per 262 ml. Alla data del 31 dicembre 2017 il valore unitario delle quote è pari a 24.567 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 2017 è pari a 258.981 euro per un totale iscritto in bilancio di 630 ml. Nel 2017 è stato erogato un provento

unitario di 3.773 euro per ciascuna quota, con un ricavo, al netto delle imposte, che ammonta per l'Inps a 7,036 ml.

Del Fondo i3-Inps, istituito da Invimit sgr nel maggio 2017, si dirà nel paragrafo successivo. Qui giova richiamare che l'Istituto, nel 2017 ha conferito al Fondo, nell'ambito di due fasi di apporto, 55 immobili per un valore di 199 ml a fronte della sottoscrizione di 398 quote.

In sostanziale coerenza con quanto già previsto nei Piani triennali degli investimenti e disinvestimenti (di cui più in dettaglio si dice nel prosieguo), l'Istituto, con la determinazione del presidente n. 148 del 26 settembre 2017, ha provveduto alla ricognizione delle partecipazioni societarie, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).

Quest'ultimo provvedimento - adottato nei termini indicati dall'articolo appena citato e debitamente trasmesso alla Corte dei conti - dispone *i)* il mantenimento della partecipazione nella società *in house* Sispi-Italia previdenza, alla luce della coerenza delle attività svolte dalla società medesima con il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Istituto; *ii)* la conferma dello stato di liquidazione della controllata Igei spa, individuando soluzioni alternative per la gestione amministrativa tecnica e di supporto alla valorizzazione del patrimonio immobiliare da reddito in atto affidato alla società; *iii)* il mantenimento in portafoglio, con orizzonte temporale da definire, della partecipazione in Idea Fimit sgr, valutando, comunque, eventuali manifestazioni di interesse all'acquisto, nel rispetto delle modalità previste nei patti parasociali in essere con gli altri soci; *iv)* l'alienazione delle restanti partecipazioni azionarie (di entità marginale) detenute da Inps nelle società quotate Intesa San Paolo, Beni Stabili Siiq, Unicredit e Parmalat¹⁷¹.

11.8.2 Le immobilizzazioni materiali

Le immobilizzazioni materiali alla data del 31 dicembre 2017, iscritte in bilancio per un valore di 2,868 md, ammontano, al lordo dei fondi di ammortamento, a 5.838 md e sono rappresentate da terreni e fabbricati per 3,058 md, da impianti e macchinari per 2,274 md, da immobilizzazioni in corso per 353 ml e da altri beni per 154 ml.

I terreni e fabbricati comprendono immobili da reddito per 2,374 md, immobili strumentali per 0,601 md e strutture sociali (convitti, case di riposo e strutture similari) per 83 ml.

¹⁷¹ Quanto alla partecipazione azionaria istituzionale in Banca d'Italia, il Piano investimenti e disinvestimenti del giugno 2017 ne prevede il mantenimento nel portafoglio dell'Istituto.

L'entità complessiva del patrimonio immobiliare da reddito dell'Inps è caratterizzato da una rilevante dimensione quantitativa e da una forte eterogeneità, quale risultato della confluenza dei portafogli immobiliari di enti soppressi e, soprattutto, della chiusura delle operazioni di cartolarizzazione Scip 1 e Scip 2.

Gli immobili da reddito, costituiti da oltre 29.000 unità - di cui 24.000 residue delle operazioni di cartolarizzazione - sono per circa l'91 per cento da ricondurre al patrimonio dei soppressi Inpdap e Inpdai, in termini di consistenza e con riguardo al relativo valore.

Si tratta di un patrimonio, quanto a destinazione funzionale, costituito per il 36 per cento da unità immobiliari a destinazione abitativa (48 per cento del valore totale); per il 16 per cento con destinazione uffici, commerciale e logistica (35 per cento del valore); per il 42 per cento da unità secondarie o minori, quali box/posti auto o cantine (9 per cento del valore). Il residuo 6 per cento del patrimonio (6 per cento del valore) si compone di proprietà con destinazioni diverse, quali *ex* colonie, strutture ricettive, edifici scolastici e terreni.

Quanto alle modalità tecnico amministrative di gestione del patrimonio da reddito, quello originario dell'Istituto e quello derivante dalla soppressione degli enti Scau, Sportass e Ipost (per un valore di circa 343 ml) è stato gestito fino al 31 marzo 2018 dalla società Igei spa (partecipata al 51 per cento da Inps) e fino all'avvio della nuova gara per la gestione e valorizzazione del patrimonio a reddito, il patrimonio è stato affidato in via provvisoria a Romeo Gestioni. La parte di patrimonio Inps, di provenienza *ex* Inpdai, per un valore di bilancio pari a 1,118 md, è gestita dalla Romeo Gestioni, società risultata definitivamente aggiudicataria della gara indetta dall'Istituto nel marzo 2011, mentre quello di provenienza *ex* Inpdap ed Enpals è gestita direttamente dall'Istituto a livello regionale (per un valore di 1,597 md).

La tabella 77 espone la situazione degli immobili da reddito a fine 2017. È d'uopo considerare come la voce "Senza titolo" comprenda esclusivamente le unità occupate senza alcun titolo giuridico.

Tabella 77 - Immobili da reddito: destinazione d'uso.

Destinazione d'uso	Contratto in corso/scaduto	Libere	Senza titolo	Altro	Totale
Abitativo	6.321	2.512	1.914	16	10.763
Magazzino	404	871	35	0	1.310
Ufficio	310	840	67	0	1.217
Negozi	803	1.275	73	7	2.158
Ricettivo/alberghiero	2	2	0	0	4
Scuole	0	1	0	0	1
Altro	469	1.222	6	1	1.698
Box/posto auto/cantine	3.294	8.892	499	8	12.693
Totale	11.603	15.615	2.594	32	29.844

Fonte: Inps

La redditività del patrimonio immobiliare dell'Inps, ante imposte, è indicata nelle tabelle 78 e 79, 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 -2,62 per cento per i beni *ex* Inpdap ed Enpals in gestione diretta e a -3,25 per cento per quelli Inps affidati a gestione indiretta.

Tabella 78 - Redditività immobili in gestione diretta.

Inpdap - Enpals gestione diretta	Importi riscossi/pagati
Reddito Lordo	26.928.926
Totale spese gestionali	18.919.737
Totale spese obbligatorie non discrezionali	37.334.463
Imposte locali (IMU/TASI)	15.804.767
Ammortamenti	21.529.696
Reddito al netto delle spese gestionali	8.009.189
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie	- 29.325.274
Consistenza media lorda del patrimonio	1.118.183.665
Rendimento lordo	2,41%
Rendimento al netto delle spese gestionali	0,72%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie	-2,62%

Fonte: Inps

Tabella 79 - Redditività immobili in gestione indiretta.

Inps - gestione indiretta IGEL, ROMEO		Importi riscossi/pagati
Reddito Lordo		35.179.819
Totale spese gestionali		34.531.258
Totale spese obbligatorie non discrezionali		44.299.065
Imposte locali (IMU/TASI)	20.183.622	
Ammortamenti	24.115.443	
Reddito al netto delle spese gestionali		648.561
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie		- 43.650.503
Consistenza media lorda del patrimonio		1.341.043.306
Rendimento lordo		2,62%
Rendimento al netto delle spese gestionali		0,05%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-3,25%

Fonte: Inps

Ove, poi, si considerino i risultati della gestione immobiliare nel suo complesso la tabella 80 indica un rendimento lordo del patrimonio da reddito negativo per una percentuale di 2,97, a fronte di una consistenza patrimoniale media lorda di 2,459 md.

Tabella 80 - Redditività complessiva immobili da reddito.

Redditività aggregata		Importi riscossi/pagati
Reddito Lordo		62.108.745
Totale spese gestionali		53.450.994
Totale spese obbligatorie non discrezionali		81.633.528
Imposte locali (IMU/TASI)	35.988.389	
Ammortamenti	45.645.139	
Reddito al netto delle spese gestionali		8.657.750
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie		- 72.975.778
Consistenza media lorda del patrimonio		2.459.226.971
Rendimento lordo		2,53%
Rendimento al netto delle spese gestionali		0,35%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie		-2,97%

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 sulla gestione dell'Inps e del soppresso Inpdap.

I complessi rapporti finanziari derivanti dalle due operazioni di cartolarizzazione e in particolare di Scip 2 - il cui sostanziale insuccesso ha determinato la retrocessione agli enti proprietari dei beni rimasti invenduti - hanno trovato una prima definizione nel corso del 2015, con l'individuazione delle posizioni creditorie/debitorie di ciascun Ente proprietario derivanti dal saldo positivo o negativo tra il valore degli immobili retrocessi, quale determinato dall'Agenzia del territorio, e l'avanzo conseguente alle due operazioni di cartolarizzazione.

È da precisare come il c. 8 dell'art. 43 *bis* del più volte citato d.l. n. 207/2008 abbia previsto, in esito alla messa in liquidazione dei patrimoni separati di Scip s.r.l. relativi alle operazioni di cartolarizzazione, la definizione convenzionale, tra i soggetti originariamente proprietari, dei rapporti di credito/debito verso la società veicolo derivanti dalla retrocessione dei beni rimasti invenduti, in relazione al valore degli immobili ad essi trasferiti. Il citato piano, pur nelle more della formalizzazione dell'accordo, è stato condiviso sia da Inail che da Inps.

Come con maggiori dettagli si è detto nel precedente referto del riepilogo crediti/debiti per singola gestione amministrata dell'Istituto 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.

Ne sono derivati effetti contabili, registrati in sede di consuntivo 2016, che hanno comportato un disavanzo economico di 117,4 ml, con correlati effetti negativi sulla consistenza del patrimonio netto.

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. 95/2012, 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 del presidente n. 97 del 7 giugno 2017, l'Ente 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. In sintesi, per quanto riguarda il patrimonio rinveniente dalle operazioni Scip 1 e Scip 2: i) sono fatti salvi i diritti dei conduttori ai sensi del citato d.l. n. 351 del 2001; ii) sono stabiliti criteri per l'alienazione delle unità residenziali di pregio già offerte in opzione ai conduttori; iii) sono fissati criteri per la regolarizzazione contrattuale degli occupanti *sine titolo*, nonché dei conduttori in posizione di irregolarità; iv) è prevista la prosecuzione della vendita, con procedure ad evidenza pubblica delle unità immobiliari libere e non optate; v) è previsto il ricorso a modalità di stima del valore di mercato sia attraverso il ricorso all'Agenzia delle entrate, sia con il coinvolgimento degli organi tecnici interni dell'Istituto.

Ulteriori criteri riguardano, infine, gli immobili non oggetto di cartolarizzazione dei quali è prevista la vendita in opzione ai conduttori ovvero la cessione diretta sul mercato mediante asta pubblica.

L'Istituto nel corso del 2017 ha avviato le attività di dismissione, notificando agli aventi diritto le comunicazioni di offerta in opzione ai sensi dell'art. 3 della l. n. 410/2001 per un valore di 12,111 ml e provvedendo all'alienazione di unità immobiliari per un importo complessivo pari a 4,1 ml.

Quanto al patrimonio mobiliare, fermo restando l'obiettivo del tendenziale disinvestimento, è previsto l'adeguamento alle disposizioni recate dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e s.m.i. con il mantenimento in portafoglio coerente con le finalità istituzionali dell'Ente nel rispetto dei criteri della prudenza gestionale.

Il Collegio dei sindaci, sulla base di una prima valutazione del Piano triennale che qui occupa - nel ritenerlo coerente con le disposizioni di legge sopra richiamate - ha formulato raccomandazioni che la Corte condivide e, tra queste, quella di garantire nelle operazioni di vendita la massima valorizzazione dei beni, "adottando ogni iniziativa volta alla più efficace redditività, comprese quelle riferite all'adeguamento delle stime di vendita".

Come già detto in altra parte della relazione, anche in adesione a specifica raccomandazione del Collegio dei sindaci, l'Istituto ha adottato, nell'agosto del 2017, il regolamento per gli investimenti e disinvestimenti immobiliari. Il provvedimento, pur qualificandosi come atto di carattere generale, detta una disciplina sostanzialmente conforme sia alle disposizioni normative vigenti e, in particolare, alla norma speciale sulla dismissione del patrimonio immobiliare Inps di cui all'art. 38, c. 2, del d.l. n. 50/2017, sia alle procedure quali esplicitate nel menzionato piano triennale.

Con decreto in data 7 settembre 2017 il Ministro dell'economia, di concerto con il Ministero del lavoro, ai sensi del citato art. 8, c. 15 del d.l. n.78/2010, ha approvato e verificato la compatibilità con i saldi strutturali di finanza pubblica delle operazioni contenute nel Piano di investimento e disinvestimento dell'Inps per il triennio 2017-2019 che prevedono la sottoscrizione di quote di fondi immobiliari per un controvalore pari a 200 ml nel 2017, 200 ml nel 2018 e 100 ml nel 2019, nonché operazioni di disinvestimento (vendita diretta di cespiti immobiliari) con incassi pari a 10 ml nel 2017, 90 ml nel 2018 e 150 ml nel 2019.

Quanto al reinvestimento mediante sottoscrizione di titoli pubblici delle somme rinvenienti dalla vendita degli immobili (operazione prevista nel Piano triennale di Inps) non risultano

formulate osservazioni da parte dei Ministeri vigilanti, di talché - trattandosi di intervento che non ha impatto sui saldi strutturali di finanza pubblica - le relative operazioni potranno essere effettuate, in conformità a quanto disposto dal decreto del Ministero dell'economia del 10 novembre 2010.

A completare il quadro, va detto come nel maggio del 2017 il consiglio di amministrazione di Invimit sgr abbia deliberato la nuova istituzione del fondo immobiliare di tipo chiuso denominato i3-Inps e ne abbia approvato il relativo regolamento di gestione.

Nell'agosto del 2017 l'Inps ha conferito al Fondo i3-Inps, nell'ambito di una prima fase di apporto, 21 immobili per un valore di 101 ml, a fronte della sottoscrizione di 202 quote del fondo del valore di 500.000 mila euro ciascuna. Può aggiungersi come il valore di mercato al 2017 dei beni in parola sia stato stimato dall'Esperto indipendente di Invimit sgr in 114,577 ml, cui è applicato uno sconto per apporto in blocco nell'incidenza media dell'11,85 per cento. Ne consegue, per l'Istituto, una differenza tra il valore di apporto e il valore di bilancio al lordo del fondo di ammortamento pari a 19,345 ml.

È seguita nel dicembre del 2017, una seconda operazione di apporto, con il conferimento di 34 immobili per un valore di 98 ml comprensivo di uno sconto stimato dell'11,97 per cento, a fronte del quale sono state sottoscritte n. 196 quote del fondo, ciascuna sempre del valore di 500.000 euro.

Con determinazione presidenziale n. 154 dell'ottobre 2017 è stato adottato il Piano di investimento e disinvestimento per il triennio 2018-2020 - asseverato dal Civ con propria deliberazione e approvato con d.i. del maggio 2018 - che prevede, nel triennio, la sottoscrizione di quote immobiliari per complessivi 400 ml (200 ml nel 2018 e 100 ml per ciascuno degli anni 2019 e 2020) e operazioni di disinvestimento con cessione diretta del patrimonio immobiliare sul mercato per 90 ml nel 2018, 150 ml nel 2019 e 110 ml nel 2020.

Quanto, all'entità degli ulteriori apporti al fondo chiuso i3-Inps, con determinazione presidenziale del maggio 2018 sono stati conferiti ulteriori diciannove immobili per un complessivo valore di apporto di 48,812 ml, comprensivo di uno sconto stimato nell'incidenza media del 12,89 per cento sul valore di mercato, cui corrisponde l'emissione di 86 quote, ciascuna per un valore di 567,579 ml di euro.

Alla stessa data l'Inps è dunque titolare di 484 quote del Fondo i3 corrispondenti ad una percentuale di partecipazione al fondo in parola del 98,6 per cento¹⁷².

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 strumentale¹⁷³. 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. I primi sviluppi si sono registrati nel giugno del 2018 con il conferimento dei primi due dei cinque immobili ritenuti potenzialmente apportabili al fondo medesimo. Si tratta di due strutture appartenenti al patrimonio non strumentale e con destinazione sociale.

Il valore dell'apporto, quale stimato dall'esperto indipendente, è di complessivi 10 ml, cui corrisponde l'emissione a favore dell'Istituto di 20 quote del valore nominale di 0,500 ml.

Dal documento di informazione reso disponibile da Invimit Sgr, risulta che il fondo in parola veda al momento la partecipazione di Inps (59 per cento) e del fondo i3Core con una sottoscrizione in danaro di 7 (41 per cento). 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.

D'altro canto, in assenza di un *Business Plan*, in corso di predisposizione da parte della società di gestione, non si dispone di elementi di maggior dettaglio sull'entità delle partecipazioni e sulla prevista redditività industriale (allo stato stimata con riguardo agli apporti in premesse nel 4,8 per cento).

Può soltanto aggiungersi come il Civ, in sede di approvazione dell'aggiornamento al Piano di investimento 2018-2020 e nella stessa sua Relazione programmatica 2019-2021, abbia impegnato gli organi dell'Ente ad evidenziare nel Piano relativo al successivo triennio ad evidenziare "la possibilità, per una quota parte degli immobili finalizzati a casa per anziani,

¹⁷² Le restanti quote sono detenute dallo Stato e dal Fondo i3-core.

¹⁷³ L'ipotesi di valorizzazione afferirebbe in particolare a quattro Centri vacanze e due Case di soggiorno dislocate in varie regioni del Paese.

di opzione privilegiata all'accesso, a categorie destinatarie di protezione sociale, in relazione alla vocazione sociale del fondo i3-silver.

In termini di programmazione l'originario Piano 2018-2020 subisce una modifica in incremento dei valori di apporto a fondi immobiliari chiusi pervisti che, nei valori finali, si attestano su 270 ml nel 2018, 150 ml nel 2019 e 130 ml nel 2020. Per contro, trovano un ridimensionamento gli effetti di cassa previsti dalla cessione diretta sul mercato degli immobili (50 ml nel 2018, 120 ml nel 2019, 100 ml nel 2020), in ragione sia delle più lunghe tempistiche per l'alienazione del patrimonio cartolarizzato, sia del più ampio conferimento al fondo i3-Inps dei beni non cartolarizzati¹⁷⁴.

A margine della vicenda testé descritta, venivano evidenziati, nella relazione della Corte afferente all'esercizio 2016, alcuni aspetti finanziari di un qualche rilievo almeno potenziale. In tal senso era considerato come la mancata definizione del Piano triennale di investimento e disinvestimento per il triennio 2016-2018 avesse comportato, da parte dell'Inps, la non sottoscrizione di quote del fondo i3-Inps istituito da Invimit sgr e decaduto, nel dicembre 2016, per essere trascorsa la prevista durata massima del periodo di sottoscrizione (24 mesi dalla istituzione del fondo) decorso il quale, a norma delle disposizioni regolamentari, il fondo medesimo non è costituito.

A fronte della richiesta formulata da Invimit sgr - ribadita anche attraverso propri legali - di rimborso dei costi sostenuti dalla società medesima connesse alla costituzione del citato fondo e propedeutiche al (non avvenuto) apporto di una quota degli immobili di sua proprietà, l'Istituto provvedeva a corrispondere alla predetta società l'importo di 1,033 ml, comprensivo di Iva.

Il rimborso ad Invimit sgr dei costi sostenuti dalla società medesima era, infatti, ritenuto dovuto ai sensi di legge e dello stesso già citato decreto del Ministero dell'economia in data 5 febbraio 2014 che ad esse fa espresso richiamo. Giudizio di congruità di quanto corrisposto è stato espresso dagli organi tecnici interni, mentre l'Avvocatura dell'Istituto ha sottolineato

¹⁷⁴ Con determinazione presidenziale n. 131 dell'ottobre 2018 (a cui alla data del presente referto non ha fatto ancora seguito la deliberazione del Civ) è stato adottato il nuovo Piano di investimento e disinvestimento per il triennio 2019-2021 nel quale sono confermati i criteri generali elaborati in occasione dell'approvazione dei precedenti piani. Con riferimento al conferimento del patrimonio immobiliare dell'istituto ai fondi immobiliari chiusi istituiti da Invimit sgr spa, il piano prevede il trasferimento al Fondo i3-silver - entro il 2018 - di ulteriori due immobili. Inoltre, lo slittamento al 2019 del conferimento di alcuni immobili al fondo i3-Inps ha comportato l'incremento del valore di apporto complessivo per tale annualità (da 150 a 200 ml). In sintesi il piano prevede, nel triennio, la sottoscrizione di quote immobiliari per complessivi 430 ml (200 ml nel 2019, 130 ml nel 2020 e 100 ml nel 2021) e operazioni di disinvestimento con cessione diretta del patrimonio immobiliare sul mercato per 120 ml nel 2019, 100 ml nel 2020 e 50 ml nel 2021.

come la mancata corresponsione dei compensi richiesti dalla società avrebbe potuto esporre l'Inps ad azione di arricchimento senza causa che l'avrebbe vista, "con ogni probabilità", soccombente.

Al fine di scongiurare un possibile pregiudizio per le casse dell'Inps, la raccomandazione della Corte (formulata anche del Collegio dei sindaci) era che in esito al perfezionamento del Piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare dell'Istituto per il triennio 2017- 2019, le somme corrisposte ad Invimit sgr per un importo di 1,033 ml non comportassero duplicazione di costi nei confronti della medesima sgr, in sede di apporto dei medesimi cespiti al nuovo fondo immobiliare i3-Inps.

A questo riguardo va messo in evidenza come nel gennaio 2018 l'Istituto abbia ricevuto formale comunicazione dell'amministratore delegato di Invimit in merito alla non imputazione al fondo i3-Inps di ulteriori oneri per i beni già oggetto di *due diligence* in esito al mancato perfezionamento del Piano 2016-2018.

11.8.3 I crediti e i debiti

La situazione dei crediti non immobilizzati dell'Istituto nel 2017 nel confronto con quella del precedente esercizio è esposta nella tabella 81.

Tabella 81 - Crediti finali

(dati in milioni)

	Consistenza		Variazioni	
	31/12/16	31/12/17	ass.	%
Crediti verso utenti, clienti, ecc.	269	242	-26	- 9,7
Crediti verso iscritti, soci e terzi	44.999	43.139	- 1.860	- 4,1
aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o iscritti fondo svalutazione crediti contributivi	98.236 (60.503)	104.453 (68.875)	6.217 (8.372)	6,3 (13,8)
quote di partec. degli iscritti all'onere di specifiche gestioni	3	6	3	.....
per poste correttive e compensative di spese correnti fondo svalutazione per prestazioni da recuperare	4.929 (2.028)	5.298 (2.180)	370 (152)	7,5 (7,5)
per entrate non classificabili in altre voci	2.229	2.269	40	1,8
per alienazione di immobili e diritti reali	127	127	0	.....
per contributi riscossi per conto di altri enti	2.006	2.041	35	1,7
Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	48.146	47.098	- 1.049	- 2,2
per trasferimenti da parte dello Stato	41.914	40.855	- 1.059	- 2,5
per trasferimenti da parte delle Regioni	655	655	0	.....
per trasferimenti da parte di altri Enti pubblici del settore pubblico	5.163	5.227	64	1,2
verso lo Stato ed altri Enti per entrate aventi natura di partite di giro	414	360	- 54	- 13
Crediti verso altri	342	359	17	5
per redditi e proventi patrimoniali fondo svalutazione crediti v/locatari di immobili da reddito	206 (9)	193 (9)	- 12 (0)	- 6 (.....)
per altre entrate	145	175	30	20,7
Totale Crediti al netto fondi di svalutazione	93.756	90.838	- 2.918	- 3,1

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 161,902 md, con un incremento di 5,607 md, inferiore del 41 per cento a quello registrato nell'esercizio precedente (9,467 md).

Al netto delle svalutazioni, le poste creditorie passano, invece, dai 93,756 md del 2016 ai 90,838 md, con un'incidenza sul totale dell'attivo patrimoniale pari al 55 per cento.

La decrescita è da riferire, in prevalenza, alla diminuzione dell'importo dei crediti per trasferimenti verso lo Stato che passano da 41,914 md del 2016 ai 40,855 md del 2017, cui si aggiunge il decremento di 2,155 md della consistenza netta dei crediti contributivi per effetto di una variazione dei crediti contributivi lordi (6,217 md) inferiore a quella del relativo fondo di svalutazione, pari, nel confronto tra i due esercizi, a 8,372 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 68,875 md del 2017. La seconda posta di maggior rilievo è rappresentata dai crediti vantati dall'Inps verso soggetti pubblici per un importo di 47,098 md. Nel confronto con il 2016, il decremento della relativa consistenza (- 1,049 md) è essenzialmente da riferire alla diminuzione dei crediti per trasferimenti da parte dello Stato, pari a - 1,059 md (da 41,914 a 40,855 md).

Questo decremento è determinato da fattori di segno opposto. Diminuiscono di 2,381 md i crediti per il trattamento di integrazione straordinaria (*ex* l. n. 1115/68, l. n. 464/72, l. n. 164/75), di 0,842 md i crediti per l'esonero contributivo per nuove assunzioni (*ex* art. 1, c. 118-124, l. n. 190/2014) e di 0,638 ml i crediti per agevolazione, sempre contributiva, di cui all'art. 37, c. 5, l. n. 88/89. Per contro segnano un aumento (+0,450 md) i crediti per il contributo a copertura degli oneri per assistenza portatori handicap.

Dopo l'aumento registrato nel 2016, l'ammontare dei crediti verso lo Stato torna, dunque, a diminuire, collocandosi su valori analoghi a quelli del 2013.

Andamento, questo, che non può non porsi in correlazione con il progressivo aumento dei debiti dell'Istituto verso lo Stato per anticipazioni alle gestioni previdenziali (94,179 md nel 2017) che, in quanto finalizzate alla copertura dei relativi disavanzi, sono destinate, almeno in parte, a coprire le prestazioni che l'Inps è tenuto ad erogare per obbligo di legge.

Ne deriva, dal lato contabile, un anomalo appesantimento del bilancio dell'Inps che, come già detto, ha trovato sistemazione in una specifica disposizione della legge di bilancio 2018 (art. 1, c. 178 e 179).¹⁷⁵

La tabella 82 rileva la consistenza dei debiti a fine esercizio 2017 confrontata con quella del 2106.

¹⁷⁵ Il bilancio assestato 2018 recepisce il disposto della norma della legge di bilancio e, per l'effetto le anticipazioni di bilancio concesse dallo Stato e iscritte al 31 dicembre 2015 per l'importo 88,878 md sono compensate con i crediti verso lo Stato per 27,091 md e per l'eccedenza si intendono effettuate a titolo definitivo.

Tabella 82 - Debiti finali

(dati in milioni)

	Consistenza al		Variazioni	
	31/12/16	31/12/17	ass.	%
Debiti verso fornitori	803	880	57	7,1
Debiti rappresentati da titoli di credito	29	29	0	----
Debiti tributari	9	7	- 2	- 21
Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza	2.685	2.717	32	1,2
Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute	6.108	5.894	- 214	- 3,5
Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	136.970	138.879	1.909	1,4
anticipazioni di tesoreria	32.155	32.155	0	-----
anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali art. 35, co. 3 e 4, l. n. 448/1998	92.872	94.179	1.307	1,4
per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici	2.332	2.337	0	-----
presunta insussistenza dei residui passivi	- 996	- 997	1	-----
per rimborsi	1.942	2.379	438	22,6
verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro	8.338	8.542	205	2,5
verso regioni per assegni familiari	9	9	0	----
verso I.N.A.D.E.L. l. 303/1974	3	3	0	----
Verso altri enti alla regolazione dei rapporti finanziari a chiusura Scip 1 e Scip 2	317	272	- 44	- 14,1
Debiti diversi	8.323	8.752	430	5,3
Totale debiti	154.926	157.138	2.212	1,4

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2017

I debiti iscritti nello stato patrimoniale, al lordo delle insussistenze, sono pari quasi a 157 md, con un incremento rispetto all'esercizio precedente di 2,212 md, pari all' 1,4 per cento che rappresenta il 95 per cento del passivo generale.

Questo incremento è da ricondurre, per la quasi totalità, ai debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici e in particolare alle anticipazioni alle gestioni previdenziali che, nel 2017, registrano una variazione positiva di 1,307 md, inferiore comunque a quella del 2016 (+3,993 md).

La componente in assoluto più consistente dell'intera massa debitoria è costituita, dunque, dalle anticipazioni, sia di tesoreria sia a copertura dei disavanzi previdenziali, la cui crescita pressoché costante (ove si escluda l'esercizio 2014, dove il riconoscimento a titolo definitivo di 21,7 md di anticipazioni della ex gestione pubblica ha comportato una variazione finale negativa di 2,63 md) assume un ruolo determinante sulla lievitazione dell'indebitamento totale che, in undici anni è più che raddoppiato, passando dai 65,839 md del 2006 ai ricordati valori del 2017.

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 che nel 2017 i fabbisogni effettivi (8,865 md nel 2016 e 1,522 nel 2017) sono stati superiori alle anticipazioni stesse, con conseguente utilizzo della liquidità (rispettivamente per 4,872 md e 251 ml).

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.

Un forte ridimensionamento di queste poste di debito è comunque rilevato nell'assestato 2018, che recepisce la disposizione contenuta nella citata legge di bilancio 2018, con una previsione di saldo finale per anticipazioni alle gestioni previdenziali che passa da 94,179 md a 10,660 md.

La tabella 82 mostra come le variazioni in aumento delle anticipazioni, per un valore nel 2017 di 1,307 md, riguardino esclusivamente quelle destinate al fabbisogno delle gestioni previdenziali, mentre le anticipazioni di tesoreria non fanno registrare, nell'anno in riferimento, alcuna variazione.

Oltre alle anticipazioni, movimentano i debiti verso lo Stato e altri soggetti pubblici, 8,542 md per spese aventi natura di partite di giro; 2,337 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 2,712 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 (5,894 md nel 2017), infine, sono riconducibili alle pensioni per 3,561 md; alle prestazioni anticipate dalle aziende del settore privato per 1,125

md; alle prestazioni a carico di fondi o gestioni previdenziali (liquidazione capitale, indennità, assegni e liquidazioni varie) per 0,708 md e alle prestazioni di natura sociale a carico della gestione prestazioni creditizie e sociali per 0,317 md.

Tra i debiti diversi sono da segnalare gli oneri finanziari derivanti da cessione di crediti contributivi che si mantengono su importi rilevanti, pari a 2,381 md.

La tabella 83 espone la situazione debitoria dell'Inps verso lo Stato e la Tesoreria nell'ultimo decennio.

Tabella 83 - 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
Asses. 2018	32.155	10.660	25.669	17.146

Fonte: Inps - relazione del direttore generale consuntivo 2017 e assestato 2018

È ancora da sottolineare il dato del bilancio assestato 2018 con una previsione di riduzione dell'indebitamento netto verso lo Stato di 76,733 md, che consegue all'eliminazione per disposto normativo di 88,878 md di trasferimenti a titolo di anticipazioni.

Per le considerazioni formulate in questo paragrafo e nelle stesse considerazioni generali, appare, infine, utile rappresentare nella tabella 84 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, in fase di assestamento 2018, il contemporaneo abbattimento delle anticipazioni e la compensazione di crediti per trasferimenti, comporti un saldo positivo come credito netto verso lo Stato per 6,999 md.

Tabella 84 - 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
Assestato 2018	10.660	17.659	- 6.999

Fonte: Elaborazione Corte dei conti dati Inps

12. VERIFICA TECNICO-ATTUARIALE DELLE GESTIONI AMMINISTRATE.

Fatte salve le valutazioni formulate nelle considerazioni generali di questa relazione quanto alla sostenibilità del sistema previdenziale, nella disamina degli andamenti finanziari delle gestioni amministrare dall'Inps assume rilievo l'analisi attuariale delle linee di evoluzione prospettica degli aggregati di maggior rilievo che confluiscono nel bilancio generale dell'Istituto.

In questo senso, gli artt. 133 e 134 del regolamento di amministrazione e contabilità prevedono che la verifica tecnico attuariale delle singole gestioni avvenga con cadenza triennale e con la predisposizione di un bilancio consolidato.

Con determinazione n. 152/2017, il Presidente dell'Istituto ha disposto la verifica in parola 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.

In attuazione di quanto previsto nella citata determina presidenziale, il Coordinamento Generale Statistico Attuariale ha provveduto ai relativi adempimenti che hanno trovato sintesi in una relazione del direttore generale trasmessa agli organi dell'Istituto e ai Ministeri vigilanti.

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

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.

Il processo di previsione si concretizza, per ogni singola gestione, in uno schema di sintesi del conto economico e dello stato patrimoniale, base per la costruzione del bilancio tecnico consolidato.

Da rilevare che a decorrere dal 2018, le risultanze della verifica tecnico attuariale hanno subito modificazioni a seguito dell'approvazione della legge di bilancio per il 2018, tra le quali si evidenzia la revisione dei rapporti debitori fra Stato e Inps, la sterilizzazione delle movimentazioni finanziarie interne tra le gestioni e la minore perequazione effettiva corrisposta sulle pensioni.

Nonostante l'apporto positivo di quest'ultime disposizioni, i saldi del bilancio consolidato rilevano comunque un costante peggioramento, chiudendo il 2026 con un deficit patrimoniale di oltre i 56 mld. Ciò è da attribuire ad una differente dinamica dei componenti del valore della produzione che si accrescono ad una velocità inferiore a quella delle voci di costo, determinando sistematici disavanzi di esercizio, che passano dai -8,3 mld del 2017 ai -15,9 mld del 2026.

Tabella 85 - Risultati d'esercizio.

(dati in milioni)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Comparto Lavoratori dipendenti	3.734	4.854	5.770	5.761	7.500	7.972	8.704	9.133	10.468	10.668
Settore pubblico	-8.744	-10.414	-11.637	-13.373	-14.307	-15.578	-16.852	-18.160	-19.378	-20.751
Comparto Autonomi	-2.941	-2.857	-3.053	-3.391	-3.287	-3.389	-3.597	-3.981	-4.177	-4.615
Complesso Gestioni	-8.272	-8.836	-9.554	-11.643	-10.705	-11.691	-12.551	-13.948	-14.126	-15.891

In particolare nel comparto dei lavoratori dipendenti il margine economico appena sufficiente del Fpld, a causa del peso delle gestioni separate, viene incrementato in modo determinante dalla Gpt.

Criticità emergono nell'andamento del settore dei lavoratori pubblici, dove i disavanzi, partendo da circa i - 9 mld del 2017 si incrementano per arrivare ai - 21 mld del 2026, di cui - 16 mld riconducibili alla sola gestione pensionistica dei dipendenti degli enti locali. Anche le gestioni non pensionistiche non riescono a mantenere, nel lungo periodo, un margine positivo (da 1,2 mld a - 1,9 mld) aggravando il saldo generale delle gestioni *ex* Inpdap.

All'interno del comparto lavoratori autonomi non è sufficiente invece l'apporto positivo della gestione separata a risollevarne i margini economici, a causa delle tre gestioni - artigiani, commercianti e cdmc - che con intensità differenziate, evidenziano una situazione in continuo peggioramento.

Per gli equilibri di lungo periodo, è stata invece presa in considerazione la sola spesa pensionistica e le relative entrate contributive. Le rate di pensione sono considerate al netto ed al lordo delle quote a vario titolo poste a carico di Gias e per il calcolo dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo in rendita è stato utilizzato il tasso tecnico del 1,5 per cento per tutto il periodo.

La previsione trentennale del rapporto tra entrate contributive e la spesa non rileva alcun miglioramento, con valori prossimi all'unità all'inizio del periodo per poi peggiorare su un valore di 0,82 che diminuisce sino a uno 0,69 se si tiene conto delle prestazioni al lordo delle quote "Gias".

13. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

13.1 Il quadro normativo che fa da sfondo alla gestione dell'Inps, caratterizzato, dopo il ciclo di riforme del biennio 2010-2011 - quanto meno per ciò che concerne la tutela previdenziale - da una sostanziale stabilità, presenta significativi elementi di novità per effetto dei nuovi istituti introdotti dalla legge di bilancio per il 2017.

Gli interventi hanno seguito due distinte direzioni.

La prima è stata rivolta, a fronte del progressivo inasprimento dei requisiti di pensionamento di cui alla l. n. 214/2011, ad affiancare le iniziative "emergenziali" previste dagli otto provvedimenti di salvaguardia (destinate a interessare oltre 153.000 unità) con misure organiche, per quanto introdotte in via sperimentale, intese a garantire una uscita flessibile e sostenibile dal mercato del lavoro, anche attraverso l'individuazione di strumenti diretti a contenere i costi per la finanza pubblica, limitando l'intervento dello Stato ai soggetti maggiormente svantaggiati. Vanno ricondotti a questa tipologia di misure l'Istituto dell'anticipo pensionistico, nelle sue varie forme (Ape volontaria, Ape sociale, Rendita integrativa temporanea anticipata), gli interventi volti a 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).

La seconda direttrice è consistita nell'istituire benefici di particolare rilevanza sociale a favore dei lavoratori e delle famiglie. Ne sono esempio l'attribuzione agli aventi diritto della quattordicesima mensilità, del premio alla nascita (c.d. "bonus mamma"), del bonus asilo nido, come pure le misure di sostegno all'inclusione attiva e, dal 1° gennaio 2018, lo strumento del Reddito di inclusione attiva di cui al d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 (di attuazione della l. 15 marzo 2017, n. 33), misura unica di contrasto alla povertà a livello nazionale.

Anche in ragione di tali nuove competenze, l'Inps ha visto consolidarsi il proprio ruolo di attore centrale nella gestione del sistema previdenziale e assistenziale del Paese.

Alla progressiva acquisizione di funzioni ha corrisposto, sotto il profilo organizzativo, un complesso percorso di riordino dell'Istituto, le cui linee fondamentali, sviluppatesi nel biennio 2016-2017, sono state rappresentate dalla razionalizzazione dei compiti e delle funzioni delle strutture centrali e dal potenziamento degli uffici territoriali, nella prospettiva di "avvicinare" l'Inps alle istituzioni locali e ai cittadini.

Si tratta di una riforma i cui effetti, considerato il poco tempo trascorso, non possono ancora essere compiutamente valutati. Non deve dimenticarsi, del resto, che l'azione di un Istituto di elevata complessità, quale è l'Inps, è fortemente condizionata da fattori pressoché indipendenti dalle decisioni dell'Ente, *in primis* quelli conseguenti a modifiche legislative: e dunque, la "tenuta" del nuovo assetto dovrà misurarsi con i compiti vecchi e nuovi che ricadono e ricadranno sulla responsabilità dell'Istituto. Deve altresì considerarsi, in proposito, che le risorse umane di cui l'Istituto dispone sono andate via via assottigliandosi, con la conseguente, inevitabile, incidenza sull'azione amministrativa delle singole strutture. In linea generale, possono confermarsi le osservazioni, formulate nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2016, su singoli aspetti del percorso di riforma, espresse al fine di contribuire a migliorare un assetto che, nel suo complesso, resta definito e condivisibile.

Va, del pari, ribadito l'avviso che occorrerebbe un intervento del legislatore di revisione delle norme, primarie e regolamentari, che disciplinano l'attività dell'Inps, in un'ottica di razionalizzazione e coordinamento delle varie disposizioni. L'attuale stratificazione normativa, che ha condizionato lo stesso disegno di creazione di un grande polo della previdenza pubblica con l'incorporazione di Inpdap e di Enpals, ha reso maggiormente complesso il percorso di riforma dell'assetto organizzativo e funzionale cui testé si è fatto cenno.

Sempre sotto il profilo ordinamentale, permane l'esigenza di una rivisitazione dell'assetto della *governance* degli enti previdenziali pubblici e, in particolare, dell'Inps, in cui permangono nodi irrisolti al fine di una migliore definizione del sistema duale. Si tratta di profili di criticità, ripetutamente segnalati dalla Corte dei conti, che costituiscono le ragioni di una riforma da tempo all'attenzione del Parlamento, i cui contenuti sono stati riproposti nel corso dell'attuale legislatura.

Deve, nondimeno, rilevarsi come, con l'insediamento del nuovo Consiglio di indirizzo e vigilanza, avvenuta sul finire del 2017, appaia essersi ripristinato un apprezzabile rapporto di collaborazione tra gli organi dell'Istituto, che ha trovato manifestazione, in discontinuità

rispetto agli anni passati, nel pieno rispetto dei tempi normativi che regolano la definizione dei documenti di bilancio previsionali e a consuntivo.

Nel procedere all'esame dei risultati finanziari ed economico-patrimoniali del 2017, occorre, in primo luogo, ricordare come il bilancio dell'Inps sia unitario. 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, oltre quaranta, suddivisi in tre principali comparti: quello del lavoro dipendente privato; quello del lavoro autonomo; quello del lavoro pubblico. A essi si aggiungono i fondi di solidarietà, disciplinati dal d.lgs. n. 148 del 2015.

Il conto economico chiude, anche nel 2017, con un risultato di esercizio negativo. Il saldo è di -6,98 md, dunque in peggioramento rispetto al 2016, quando l'analogo saldo era pari a -6,22 md, per effetto, essenzialmente, di un maggiore accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi.

Il risultato economico negativo determina la progressiva erosione del patrimonio netto, che si attesta su -6,90 md, a fronte dei 78 ml del 2016. Può aggiungersi come, con l'assestamento del bilancio di previsione per il 2018, il patrimonio netto passi in territorio positivo per 50,55 md, quale effetto della eliminazione di 88,87 md di anticipazioni concesse all'Inps, ai sensi dell'art. 35, c. 3 della l. 448 del 1998 e iscritte quali debiti verso lo Stato a tutto il 2015.

In miglioramento è la gestione finanziaria di competenza, con un avanzo di 4,01 md (351 ml nel 2016), determinato dalla somma algebrica del risultato di parte corrente, positivo per 3,48 md (-457 ml nel 2016), e di quello di parte capitale, positivo per 0,53 md (0,80 md nel 2016).

Il risultato della gestione di cassa è di segno negativo per 0,21 md (-4,87 md nel 2016) e consegue a un fabbisogno di cassa di 1,52 md, cui viene fatto fronte con anticipazioni da parte dello Stato per 1,307 md (3,99 md nel 2016) - importo che ai sensi dell'art. 35, della l. 23 dicembre 1998, n. 448, costituisce prestito ed è, quindi, iscritto nel bilancio dell'Inps come debito verso lo Stato - e per la differenza dall'utilizzo delle disponibilità liquide.

La situazione amministrativa, infine, mostra un avanzo di 39,76 md, a fronte dei 36,45 md del 2016.

I trasferimenti da parte dello Stato alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias), pari nel 2016 a 107,37 md, si attestano, nel 2017, su 110,15 md.

Importo, quest'ultimo, destinato per 17,61 md a copertura degli oneri per prestazioni agli invalidi civili, per 55,08 md a copertura di altri oneri pensionistici (di cui 22,90 md, quale quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dalle gestioni pensionistiche private e pubbliche) e per 37,45 md ad altre prestazioni di sostegno al reddito e a sgravi fiscali.

Considerata la sostanziale rigidità delle principali voci di entrata e di uscita che contraddistinguono il rendiconto generale dell'Inps, l'andamento sopra descritto mostra il progressivo peggioramento della situazione patrimoniale, condizionata dai risultati economici di esercizio. Sul bilancio unitario dell'Inps si riflette, dunque, l'analogo saldo economico (negativo) dell'insieme delle gestioni amministrate, nonostante queste ultime scontino un complesso meccanismo di prestiti delle gestioni in avanzo economico a quelle in disavanzo, nonché interventi a copertura del fabbisogno da parte dello Stato, con i trasferimenti per anticipazioni o attraverso l'utilizzo della liquidità.

Nel primo capitolo di questa relazione ("Considerazioni generali"), cui si fa rinvio, sono stati analizzati i principali profili che, dal lato contabile, condizionano la situazione patrimoniale dell'Istituto, principalmente quanto al rapporto tra poste creditorie (per trasferimenti a titolo definitivo) e debitorie verso lo Stato (per anticipazioni a copertura del fabbisogno) e quanto al "peso" dei crediti contributivi svalutati.

La materia dei rapporti finanziari tra Stato e Inps è stata oggetto, già nelle relazioni al Parlamento relative ai trascorsi esercizi, di una segnalazione da parte della Corte dei conti circa l'opportunità di un intervento del legislatore che valesse (come del resto avvenuto in un recente passato a seguito dell'incorporazione di Inpdap in Inps) ad avvicinare i conti dell'Istituto all'effettiva consistenza delle obbligazioni attive e passive nei confronti dell'intervento finanziario dello Stato, allo scopo di rendere maggiormente attendibili i dati ivi esposti.

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

Come accennato, effetti risolutivi volti ad una "sistemazione", peraltro non definitiva, dei rapporti finanziari tra lo Stato e l'Inps sono, comunque, da ricondurre all'art. 1, c. 178, della

legge di bilancio per il 2018, che - in linea con quanto auspicato dalla Corte dei conti - è pervenuto, in fase di assestamento al bilancio 2018, ad una regolazione delle partite creditorie e debitorie tra i due enti, con la compensazione dei cennati crediti e debiti per un importo di 27,32 md (27,09 md in seconda nota di variazione al preventivo 2018) e al riconoscimento della natura di "trasferimento" dei debiti residui sino ad un importo complessivo di 88,87 md. Si tratta, dunque, di un intervento di particolare rilievo - privo di impatti sul debito pubblico - ed in grado di ricondurre il bilancio dell'Istituto ad una situazione tale da esprimere un patrimonio netto ampiamente positivo.

Persiste, a regime, la necessità che il legislatore valuti un diverso meccanismo di finanziamento delle prestazioni previdenziali dovute per legge che "superi" la nozione di trasferimento per anticipazione (*ex art. 35 della l. n. 448/1998*) - e, quindi, il formarsi di un debito - assicurando all'Istituto, attraverso un'adeguata programmazione delle risorse a tal fine necessarie, le disponibilità finanziarie per fare fronte al pagamento delle prestazioni a legislazione vigente.

Con riferimento, poi, ai crediti di natura contributiva, due profili meritano di essere rimarcati. L'uno afferisce al costante e rinnovato impegno che l'Istituto deve porre in essere per la riscossione dei crediti contributivi, sia in via diretta, sia per il tramite degli agenti della riscossione. Viene, al riguardo, in rilievo l'esigenza che l'Istituto in raccordo con gli agenti della riscossione (Agenzia delle entrate-Riscossione spa e Riscossione Sicilia spa), prosegua e rafforzi gli interventi volti ad accertare la sussistenza dei presupposti sottesi all'iscrizione in bilancio dei crediti contributivi. Crediti la cui cancellazione, con il conseguente scarico dell'agente della riscossione, si pone quale presupposto necessario per la radiazione dei residui attivi di uguale natura.

Il secondo profilo concerne la massa di crediti, relativi ad anni anche risalenti, ancora in carico agli agenti della riscossione (pari a circa 120 md), in larga quota già oggetto di svalutazione (in applicazione dei principi civilistici) nel bilancio economico-patrimoniale dell'Istituto perché considerati di difficile o impossibile esazione. Ciò, anche per effetto delle ripetute proroghe dei termini di legge entro i quali gli agenti della riscossione sono tenuti a comunicare all'Ente di riferimento le dichiarazioni di inesigibilità dei crediti in carico, con l'effetto di posticipare il relativo scarico secondo il procedimento previsto dal d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112.

Passando al versante della spesa, quella per l'erogazione delle prestazioni istituzionali - che costituisce la voce più rilevante di uscite correnti per l'Istituto - ammonta nel 2017 a 312,14 md, di cui 274,42 md riferiti a prestazioni pensionistiche (incluse quelle di invalidità civile) e 37,72 md a prestazioni temporanee e ad altri interventi a sostegno del reddito.

Sull'incremento, che ammonta a 4,12 md, hanno inciso l'aumento della spesa per prestazioni temporanee, pari a 1,59 md (+4,4 per cento rispetto al 2016), e, in controtendenza rispetto all'anno precedente, l'aumento della spesa per prestazioni pensionistiche nella misura di 2,52 md (pari a +0,9 per cento).

Sempre con riguardo alla spesa pensionistica, va rilevato che oltre il 19 per cento è a carico dello Stato - attraverso il finanziamento della Gias - per un ammontare complessivo di 50,8 md (+2,2 per cento rispetto al 2016), cui si aggiungono gli oneri a totale copertura delle prestazioni erogate agli invalidi civili (oltre 17 md), di cui l'indennità di accompagnamento rappresenta più del 77 per cento (pari ad oltre 13,8 md, importo sostanzialmente stabile rispetto al 2016).

Il numero delle pensioni erogate dall'Istituto (incluse le prestazioni assistenziali) al 31 dicembre 2017 è di 20,5 milioni, con una lievissima riduzione rispetto al 2016 (-0,6 per cento). 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 (- 0,6 per cento). Le prestazioni a carico delle altre gestioni (inclusi gli invalidi civili), nel numero di 3,8 milioni, si mostrano nel complesso sostanzialmente stabili rispetto all'anno precedente; quelle erogate agli invalidi civili ammontano a 2,7 milioni (+ 1,3 per cento rispetto al 2016) e da sole costituiscono oltre il 70 per cento di tutte le prestazioni assistenziali.

Nel corso del 2017 sono state liquidate 690.881 nuove prestazioni previdenziali e 49.355 prestazioni assistenziali, con un incremento, rispettivamente, del 15,7 per cento e del 21 per cento rispetto al 2016. Le nuove prestazioni erogate agli invalidi civili sono 452.998, in lieve diminuzione rispetto al precedente esercizio.

In tema di invalidità civile, come più volte rilevato nei precedenti referti, il principale nodo ancora irrisolto rimane l'accentramento in un unico soggetto dell'intero procedimento per il riconoscimento dello stato di invalido civile. La maggiore criticità è tuttora rappresentata dal permanere di più soggetti coinvolti nel procedimento, con tempi medi di liquidazione delle prestazioni, comprensivi della fase di accertamento sanitario, che, sebbene in miglioramento

rispetto agli anni precedenti, risultano ancora eccessivamente dilatati (mediamente 162 gg. per l'invalidità civile; 231 gg. per la sordità e 208 gg. per la cecità) e vedono ancora lontano l'obiettivo del termine massimo di 120 giorni dalla data della domanda.

Merita di essere ricordato, infine, come, al fine di ridurre i tempi del procedimento per il riconoscimento dello status di invalido civile, il legislatore sia intervenuto prevedendo la stipula di convenzioni con le regioni volte ad attribuire all'Istituto le funzioni relative al primo accertamento dei requisiti sanitari.

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.

La principale novità del nuovo schema è rappresentata dalla compartecipazione delle regioni agli oneri sostenuti dall'Inps per lo svolgimento degli accertamenti sanitari, tra i quali rientra il costo per il convenzionamento dei medici esterni, di cui l'Istituto si serve per l'espletamento dei compiti a esso attribuiti in tema di invalidità.

Le regioni che nel 2018 hanno aderito al nuovo schema sono il Lazio (Asl Roma1 e Frosinone), la Campania (province di Avellino, Benevento, Caserta e Salerno) e il Friuli-Venezia Giulia (provincia di Pordenone) con cui, già a partire dal periodo 2013/2014, erano in vigore protocolli di intesa a carattere sperimentale, di durata annuale, più volte rinnovati. In data 18 maggio 2017 è stato sottoscritto il protocollo di intesa sperimentale anche con la regione Calabria, divenuto operativo a partire dal dicembre dello stesso anno, che prevede a carico del bilancio regionale gli oneri per oculisti, otorinolaringoiatri, operatori sociali e medici di categoria.

Alle regioni sopra citate si affiancano la Sicilia, il Veneto – limitatamente al territorio di alcune province – e la Basilicata, le quali, a quanto risulta, non hanno al momento rinnovato l'accordo con l'Inps sulla base del nuovo schema, e pertanto continuano ad operare sulla base della vecchia convenzione.

Il beneficio ottenuto dalla stipula di rapporti convenzionali con le regioni è rappresentato da una significativa contrazione nei tempi di fornitura del servizio e da un'ottimizzazione del processo in termini di omogeneità, tracciabilità e trasparenza, con effetti positivi anche in materia di contenzioso.

Le prestazioni temporanee erogate dall'Inps a sostegno del reddito dei lavoratori ammontano, nell'anno in riferimento, a 37,72 md, con un incremento di 1,59 md rispetto al 2016 e una tendenza in aumento rispetto agli anni ancora precedenti. Con riguardo a questo importo totale, gli oneri più rilevanti sono da riferire alle tutele nei casi di licenziamento o di cessazione del lavoro (Aspi, miniAspi e Naspi), che si attestano nel 2017 su 13,76 md, con un incremento del 10,6 per cento circa sull'analogo dato del 2016 (12,44 md).

Per quanto attiene alla Cassa integrazione guadagni, l'onere sopportato nel 2017 ammonta a poco più di 2,3 md, e si mostra in diminuzione rispetto all'anno precedente. Così come risultano in diminuzione tanto le ore autorizzate (-35,9 per cento) quanto quelle utilizzate (-38,6 per cento).

Con riguardo alle ulteriori prestazioni a sostegno del reddito familiare erogate dall'Inps, le principali sono rappresentate dagli assegni al nucleo familiare, per un importo complessivo pari ad oltre 3 md, dalle indennità di maternità, per oltre 2 md, e dalle indennità di malattia, per poco più di 2 md.

Con riferimento alla misura del Sostegno all'inclusione attiva (Sia) istituita dalla l. 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di Stabilità 2016) - con l'intento di introdurre nel sistema italiano una prestazione universale di contrasto alla povertà - e disciplinato con d.m. lavoro del 26 maggio 2016 e s.m.i., i dati forniti dall'Istituto e relativi a tutto il 2017 indicano un numero di nuclei familiari percettori di Sia pari a 635.552, per un importo complessivo di oltre 311 ml.

Quest'ultima misura è stata sostituita, a decorrere dal 1° gennaio 2018, dal Rei (Reddito di inclusione), che 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.

Secondo i dati forniti dall'Istituto, in base alle domande trasmesse dai comuni e istruite fino al mese di settembre 2018, risultano beneficiari di Rei 378.557 nuclei, per un importo medio mensile pari a 304,66 euro.

Alle prestazioni sin qui ricordate si aggiunge una serie di interventi di *welfare* integrativo a favore di alcune categorie di lavoratori iscritti a specifiche gestioni. Tra queste, la principale, per la platea di lavoratori che coinvolge e la tipologia di prestazioni erogate, è la "Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali", a suo tempo istituita presso l'Inpdap ed oggi confluita in Inps.

13.2 Le entrate correnti dell'Inps, a fine 2017, sono pari a 339,69 md, con un incremento di 7,3 md (+2,2 per cento rispetto al 2016). Di queste, quelle contributive costituiscono il 66,13 per cento, pari in valore assoluto a 224,62 md, mentre nel 2016 erano di 220,56 md.

L'apporto più rilevante alle entrate contributive continua ad essere costituito dall'apporto della gestione lavoratori del settore privato - comprensiva anche di autonomi, parasubordinati, lavoratori iscritti alla gestione *ex* Enpals - pari nel 2017 a 169,11 md, in aumento rispetto ai 165,05 md del 2016 (+2,46 per cento).

Nell'aggregato sono compresi i contributi delle aziende che operano con il sistema delle denunce Uniemens e delle aziende agricole, con riferimento al personale dipendente avente qualifica di operaio, nonché quelli per il Tfr - Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto - pari, questi ultimi, a 5,86 md nel 2017 e a 6,02 md nel 2016, con un decremento di 0,16 md (-2,7 per cento).

Le entrate contributive della Gestione lavoratori del settore pubblico (*ex* Inpdap) risultano, nel 2017, pari a 55,51 md, con una diminuzione di 2 ml rispetto al 2016.

Sull'andamento in crescita delle entrate contributive nel settore privato, incidono - nel triennio 2015/2017 - le somme per interventi di esonero contributivo per nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato (si tratta delle misure previste dai commi da 118 a 124 dell'art. 1 della legge di stabilità 2015 e dalle disposizioni del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, nonché - per il biennio 2016/2017 - dall'art. 1, c. 178 e seguenti, della l. 28 dicembre 2015, n. 208) e, per l'esercizio in esame, derivanti dalle misure denominate "Occupazione Sud".

Tenuto conto delle poste derivanti dall'esonero - imputate nel bilancio dell'Istituto alle entrate di natura contributiva - si registra, nel confronto tra il 2016 e il 2017, una variazione in aumento dei contributi dell'intero comparto dei lavoratori privati di 4,06 md.

Dal lato meramente contabile, l'incremento di questa voce di entrata, ove determinato al netto dell'apporto statale per l'esonero (pari complessivamente a 6,52 md), fa emergere un aumento di circa 4,31 md nell'accertamento delle risorse proprie.

È, comunque, il Fondo pensioni lavoratori dipendenti a contribuire in modo determinante all'andamento delle entrate contributive, sia nel loro ammontare totale, sia con riguardo alle gestioni obbligatorie con evidenza contabile separata (trasporti, telefonici, elettrici, Inpdai e gestioni prestazioni temporanee) che compongono il relativo comparto.

Le entrate da contributi del Fpld al netto delle evidenze contabili separate passano dai 98,72 md del 2016 ai 101.92 md dell'anno in riferimento, andamento cui, come già cennato, contribuiscono gli importi erogati dallo Stato a finanziamento degli incentivi all'occupazione. Per contro, modeste variazioni fanno registrare i fondi trasporti (-27 ml), telefonici (-21 ml) elettrici (-126 ml), e l'Inpdai (-47 ml).

In corrispondenza, gli iscritti al Fpld aumentano di oltre quattromila unità, mentre diminuiscono gli iscritti all'Inpdai (di centotrentotto unità) e gli altri fondi mostrano lievi variazioni di segno positivo o negativo.

Quanto al comparto del lavoro autonomo, il relativo gettito contributivo segna, anche nel biennio in riferimento, un modesto incremento (+533 ml), cui contribuiscono, in particolare, i commercianti (+226 ml).

Riflessi sull'andamento delle entrate contributive sono anche da riferire all'ulteriore crescita del sistema di pagamento attraverso i buoni lavoro. I *voucher* venduti nel 2016 sono stati oltre 134 ml (108 ml nel 2015), per un valore, quindi, di quasi 1,34 md. All'abrogazione, nel marzo 2017, dello strumento in parola (d.l. n. 25/2017), ha fatto immediatamente seguito la nuova, sistematica disciplina del rapporto di lavoro accessorio ad opera delle disposizioni contenute nell'art. 54 *bis* del d.l. n. 50/2017. È da dire, al riguardo, come un primo effetto di rilievo derivante dall'abolizione del sistema di pagamento del lavoro accessorio attraverso il sistema dei *voucher* può essere rinvenuto nei dati relativi al primo semestre del 2017, che mostrano la sensibile variazione in aumento dei rapporti di lavoro a chiamata o intermittenti, i quali, nella sostanza, sono venuti a surrogare, *medio tempore*, le prestazioni svolte negli ambiti oggettivi e soggettivi in precedenza coperte dai buoni lavoro.

13.3 Quanto all'andamento delle gestioni amministrare dall'Istituto, i due maggiori fondi, Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld) ed *ex* Inpdap, contribuiscono, rispettivamente, per +2,74 md e per -9,26 md, al risultato economico generale. Si contrae, invece, l'apporto positivo al contenimento del disavanzo della gestione separata (parasubordinati), pari a 5,77 md, rispetto ai 6,77 md del 2016.

L'analisi aggregata per comparto continua ad evidenziare il favorevole andamento della gestione delle prestazioni temporanee (Gpt), in termini sia economici (in aumento del 20,49 per cento; in valori assoluti da 3,40 md del 2016 a 4,09 md) che patrimoniali. Il patrimonio

netto della Gpt raggiunge, infatti, a fine esercizio, i 193,91 md, valore sufficiente a compensare il disavanzo del Fpld, comprensivo delle gestioni con contabilità separata (-135,53 md).

Il solo Fpld mantiene un disavanzo patrimoniale pari a 27,61 md, pur al netto dei risultati dei fondi trasporti, elettrici, telefonici ed Inpdai (con un patrimonio negativo complessivo di 107,91 md), ormai strutturalmente in squilibrio in quanto privi di fonti di alimentazione.

Nel comparto del lavoro autonomo emerge il ruolo di riequilibrio della gestione separata dei parasubordinati, che, con il ricordato risultato economico di 5,77 md, riesce, solo in parte, a bilanciare i disavanzi dei coltivatori diretti (3,07 md), degli artigiani (5,53 md) e dei commercianti (2,04 md).

La gestione speciale di previdenza del soppresso Inpdap, seconda gestione per dimensione dei valori economici interessati, continua a presentare risultati economici negativi, e, con un segno meno di 9,26 md, fa registrare nel 2017 il peggior risultato dal 2012, anno di incorporazione della gestione pubblica nell'Istituto.

In definitiva, è da rilevare come le stesse risultanze patrimoniali generali beneficino, in continuità con i precedenti esercizi, dei risultati delle gestioni dei parasubordinati e delle prestazioni temporanee. 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.

13.4 La consistenza del personale in servizio presso l'Istituto al 31 dicembre 2017 risulta pari a 28.017 unità, a fronte di una dotazione organica di 29.943 posti, quale fissata nel febbraio del 2017, a completamento dell'avvio del processo di riorganizzazione dell'Istituto.

La nuova dotazione organica dell'Inps risulta costituita da 512 dirigenti, di cui 48 di prima fascia e 464 di seconda, da 1.008 unità tra medici, professionisti e insegnanti, da 28.423 unità appartenenti alle aree professionali A-B-C, per un totale di 29.943 posti. A fronte di un'invarianza del numero dei dirigenti di prima e seconda fascia e di quello delle aree dei professionisti, diminuisce di 56 unità l'organico delle aree professionali, per effetto di un incremento della dotazione organica di area C, a valere sulle aree A e B.

Nel corso del 2017 l'Inps è stato autorizzato a procedere a 1.413 assunzioni, attraverso il trasferimento in ruolo del personale comandato, lo scorrimento delle graduatorie ancora in vigore e nuove procedure pubbliche di selezione. Le nuove assunzioni riguardano l'area professionale C - ritenuta di rilevanza strategica per l'assolvimento dei compiti istituzionali -

per la cui copertura sono stati, tra l'altro, indetti due concorsi pubblici, rispettivamente per 365 e 969 posti, previa istituzione di nuovi profili professionali. In questa stessa area verrebbe, dunque, a ridursi lo scostamento tra nuova dotazione organica e fabbisogno, pari ad oltre 1.200 unità, tale, secondo l'amministrazione, da poter determinare punte di criticità suscettibili di compromettere la funzionalità dell'Istituto e i livelli di efficienza conseguiti.

Quanto alla dirigenza di prima fascia, come già ricordato nella precedente relazione, con il nuovo Ordinamento dei servizi centrali e territoriali dell'Inps ne è stata operata una significativa revisione in termini di funzioni e compiti, insieme ad un importante ridimensionamento del numero degli uffici, che si riduce a trentasei, cui si aggiungono, però, fino ad un massimo di nove incarichi di consulenza, studio e ricerca (di cui, peraltro, soltanto sei assegnati ad altrettanti dirigenti).

Già nei referti relativi agli esercizi 2015 e 2016 la Corte dei conti ha osservato come, sulla base della stessa *ratio* sottesa al percorso di riforma intesa alla razionalizzazione delle attività ed al contenimento dei costi, il numero degli incarichi di studio e ricerca apparisse eccessivo, e, comunque, non proporzionato rispetto al numero dei posti di vertice delle strutture centrali e territoriali.

È stata, pertanto, segnalata l'esigenza che l'amministrazione valutasse attentamente l'opportunità di adottare un provvedimento di rideterminazione della dotazione organica della dirigenza di prima fascia (fissata in quarantotto unità), al fine di allineare la stessa ad un numero di posti di funzione coerente con il percorso di riforma intrapreso e, più in generale, rispondente alle effettive esigenze istituzionali.

A tal riguardo, si rappresenta che, nel Piano dei fabbisogni di personale adottato dal presidente dell'Inps con determinazione n. 153 del 30 novembre 2018, la dotazione dei dirigenti di prima fascia è stata diminuita da 48 a 40 unità.

Per i dirigenti di seconda fascia, come per quelli di prima, il percorso di riorganizzazione ha comportato la decadenza degli incarichi e la riassegnazione degli stessi secondo i criteri e le modalità stabiliti con la determinazione presidenziale n. 133/2016. Con decorrenza dal marzo 2017, il direttore generale ha attribuito gli incarichi dirigenziali in parola, ivi compreso quello afferente ad un dirigente esterno all'amministrazione, in prosecuzione di un incarico conferito ai sensi dell'art. 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001.

È da aggiungere come, nel mese di dicembre, l'Istituto abbia conferito tre ulteriori incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 19, c. 6, d.lgs. n. 165/2001, con la motivazione dell'assenza di

professionalità specifiche nel ruolo dell'Istituto, e che un nuovo incarico dirigenziale a tempo determinato è stato conferito a fine maggio 2018, ai sensi dell'art. 19, c. 5 *bis*, del d.lgs. n. 165/2001.

Con determinazione presidenziale dell'aprile 2018 sono stati, poi, 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. È stata, inoltre, disposta, per i Coordinamenti professionali già interessati da un processo di riorganizzazione, la decadenza degli incarichi e delle posizioni organizzative.

Nel 2017 gli oneri per il personale in attività di servizio ammontano, in termini finanziari di competenza, a 1.653 ml, con una lieve diminuzione rispetto all'analogo valore del 2016 (1.699 ml).

13.5 Con riguardo all'attività di vigilanza ispettiva, va ricordato l'avvio, dal 1° gennaio 2017, dell'operatività dell'Ispettorato nazionale del lavoro (Inl) - istituito dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149 - che ha avuto importanti ripercussioni sull'attività dell'Inps.

Alla luce degli apporti che possono derivare al bilancio dell'Ente da un'attività ispettiva connotata da caratteri di tempestività e efficienza, è emersa la necessità di un coordinamento tra Inps e Inl, con la stipula di un protocollo di intesa, in data 21 febbraio 2017, che prevede forme strutturate di coordinamento tra i due soggetti, attraverso l'istituzione di una Commissione nazionale e di Commissioni regionali di programmazione, come peraltro previsto dal d.p.c.m. 23 febbraio 2016. L'intento è quello di garantire la continuità dell'azione di vigilanza ispettiva in materia di legislazione previdenziale.

Il 2017 ha rappresentato, pertanto, un anno di sperimentazione del nuovo modello di programmazione congiunta Inps-Inl. L'Istituto ha predisposto un piano di vigilanza ispettiva - adottato nell'ambito degli orientamenti, delle linee e delle priorità individuate dalla commissione centrale di coordinamento - specificando i settori e i fenomeni nei quali è maggiore il rischio dell'elusione e dell'evasione (oggetto, pertanto, di verifica) e gli obiettivi quantitativi dell'attività di competenza di Inps.

Dal confronto con il 2016, emerge un calo del 30,6 per cento degli accertamenti effettuati; per contro risulta in aumento il numero dei lavoratori in nero e irregolari riscontrati, pari a 109.075.

Quanto al valore dell'accertato, si riscontra una diminuzione pari al 2,6 per cento, con un trend, tuttavia, in miglioramento rispetto agli anni ancora precedenti. Il livello dell'accertato 2017 si mostra, inoltre, essenzialmente in linea con l'obiettivo programmato, con uno scostamento in negativo di appena lo 0,4 per cento.

Sul totale delle aziende ispezionate (19.991), quelle risultate irregolari sono state 15.458, ovvero oltre il 77 per cento.

I risultati ottenuti nel 2017 sono stati influenzati, nel loro ordine di grandezza, da una serie di fattori, tra cui l'ormai costante diminuzione del numero di ispettori in forza all'Istituto, passato da poco più di 1.200 unità del 2016 a 1.182 del 2017.

Ulteriore motivo del rallentamento dell'attività è dovuto al rilevante impegno - nella delicata fase di avvio dell'InI, volto a garantire la progressiva condivisione delle competenze e l'uniformità di comportamento - dedicato alla realizzazione di percorsi di formazione e aggiornamento che, durante alcuni mesi dell'anno, hanno coinvolto gli ispettori dell'Istituto, sottraendoli allo svolgimento dell'ordinaria attività.

In riferimento alla vigilanza documentale, l'attività si è svolta seguendo due diverse linee di azione. A una vera e propria attività di accertamento della contribuzione dovuta e non versata, si è affiancata l'attività di prevenzione, intesa a contrastare nella maniera più tempestiva possibile le fattispecie evasive della contribuzione ancor prima che il comportamento fraudolento si consolidasse e producesse i suoi effetti dannosi.

Le azioni condotte nel 2017 si collocano in continuità con quelle realizzate nell'anno precedente, seppur con alcune rilevanti novità, collegate alla disponibilità e al perfezionamento di alcune procedure informatiche e prassi operative tali da ampliare il campo di azione.

Il numero di accertamenti conclusi nel corso del 2017 è stato pari a 343.838 (344.531 nel 2016). Il beneficio economico complessivo derivante dall'attività di vigilanza documentale è stato pari a oltre 581 ml, a fronte di un obiettivo programmato di circa 614 ml, con uno scostamento negativo del 5,4 per cento.

Dai controlli finalizzati al recupero della contribuzione dovuta e non versata sono conseguiti accertamenti per 295 ml. In aggiunta a questa attività, la vigilanza documentale ha impedito alle aziende di usufruire indebitamente di prestazioni previdenziali, o di ulteriori agevolazioni, per un importo pari a oltre 286 ml.

L'attività che ha avuto maggiore impatto, sia in termini di accertato che di importi futuri risparmiati, è quella relativa alla corretta fruizione delle agevolazioni contributive, che rappresenta il 63,7 per cento dell'accertato, nonché oltre il 32 per cento del beneficio economico derivato da tutte le attività di vigilanza documentale.

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

