



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)**

| 2015 |

Determinazione del 9 febbraio 2017, n. 5



Corte dei Conti

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

Determinazione e relazione sul risultato del controllo
eseguito sulla gestione finanziaria
dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
(Inps)
per l'esercizio 2015

Relatore: Pres. Luigi Gallucci



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 9 febbraio 2017;

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

visto il conto consuntivo dell'Inps, relativo all'esercizio finanziario 2015, 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, Presidente di sezione Luigi Gallucci e, sulla sua proposta, discussa e deliberata la relazione con la quale la Corte, in base agli atti e agli elementi acquisiti, riferisce alle Presidenze delle due Camere del Parlamento il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Inps per l'esercizio finanziario 2015;

ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa all'esercizio 2015 e dall'azione di controllo sino a data corrente, è risultato che:

1. resta necessario un intervento del legislatore di revisione delle norme primarie e regolamentari che disciplinano l'attività dell'Inps, in un'ottica di razionalizzazione e coordinamento delle varie disposizioni, che allo stato risentono di una stratificazione normativa che ha condizionato lo stesso disegno di creazione di un grande polo della previdenza pubblica;



Corte dei Conti

2. in questo ambito si colloca la necessità di una riforma della *governance* dell’Inps che parta dalla revisione di funzioni e compiti dei tre principali organi - di indirizzo e vigilanza, di rappresentanza legale dell’ente, di indirizzo politico-amministrativo - che, insieme al direttore generale, compongono quel particolare assetto duale disegnato dal legislatore per gli enti previdenziali pubblici. D’altro canto, l’accentramento nella figura del presidente dei compiti prima spettanti al consiglio di amministrazione ad opera del decreto legge n. 78 del 2010 non sembra, alla prova dei fatti, aver risolto i profili di problematicità del sistema di governo, anche nei rapporti tra gli organi dell’Istituto;
3. il presidente dell’Inps, nominato nel febbraio del 2015, nel corso del 2016 ha adottato il nuovo regolamento di organizzazione dell’ente che, oltre a dettare le linee fondamentali di funzionamento dell’Istituto, declina le competenze del presidente – anche in quanto titolare di quelle già affidate al Consiglio di amministrazione – e quelle del direttore generale. All’adozione del regolamento di organizzazione ha fatto seguito l’emanazione di altri provvedimenti di particolare rilievo. Si tratta delle determinazioni relative all’Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali dell’Inps e ai criteri e modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali. Provvedimenti, gli uni e gli altri, collegati da un disegno comune inteso alla razionalizzazione dell’organizzazione centrale dell’Istituto, attraverso un importante ridimensionamento del numero delle direzioni centrali di livello dirigenziale generale ed il contestuale rafforzamento delle strutture territoriali di pari livello. Un disegno volto, in definitiva, almeno nelle intenzioni, ad “avvicinare” l’Inps alle istituzioni locali e allo stesso cittadino, tenuto anche conto della peculiarità dei bacini di utenza di ciascuna realtà locale e della necessità di implementare le attività di vigilanza documentale. Si completa, così, a livello regolamentare, l’assetto strutturale entro il quale l’Istituto dovrà, nei prossimi anni, operare;
4. le entrate contributive sono pari a 214,79 md e segnano un incremento di 3,32 md sul precedente esercizio. L’importo più rilevante continua ad essere costituito dall’apporto della gestione lavoratori del settore privato - comprensiva anche di autonomi, parasubordinati e lavoratori iscritti alla gestione ex Enpals - pari a 159,44 md, in aumento rispetto ai 155,88 md del 2014 (+2,3



Corte dei Conti

- per cento). Le entrate contributive della Gestione lavoratori del settore pubblico risultano pari a 55,35 md, con una diminuzione di 227 ml rispetto al 2014;
5. la spesa per prestazioni istituzionali ammonta a 307,83 md, con un incremento rispetto all'anno precedente di 4,43 md ascrivibile principalmente all'aumento della spesa per pensioni (+4,26 md), pari a 273,07 md. Le pensioni vigenti sono oltre 21 milioni, di cui circa l'82 per cento previdenziali; i restanti trattamenti sono costituiti da prestazioni di natura assistenziale, il cui onere è posto a carico della fiscalità generale. Nel corso del 2015 sono state liquidate 671.934 nuove prestazioni previdenziali e 571.386 nuove prestazioni assistenziali, con un incremento rispettivamente dell'8,5 per cento e del 6,2 per cento rispetto al 2014. Le misure a sostegno del reddito dei lavoratori nei casi di sospensione ovvero riduzione dell'attività lavorativa ammontano a 34,76 md, con un incremento di 173 ml rispetto al 2014;
 6. gli aggregati più significativi delle gestioni amministrate dall'Inps evidenziano, come già rappresentato, un aumento delle contribuzioni non sufficiente a compensare l'incremento delle prestazioni istituzionali che incidono negativamente sugli equilibri della quasi totalità delle gestioni. I due maggiori fondi, Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld) ed ex Inpdap, contribuiscono, rispettivamente, per -8,8 md e per -4,4 md al risultato economico generale, rimanendo, invece, inalterato l'apporto positivo di contenimento del disavanzo dei parasubordinati (7,56 md) e delle prestazioni temporanee (2,69 md);
 7. la gestione finanziaria di competenza dell'Istituto si chiude con un avanzo di 1,43 md (-7,01 md nel 2014) determinato dalla somma algebrica di un risultato di parte corrente negativo per 3,43 md e di parte capitale positivo per 4,86 md. Al risultato contribuisce l'apporto dello Stato a titolo di trasferimenti pari a 103,77 md, in aumento sul precedente esercizio di circa 5,33 md, che compensa ampiamente il margine negativo tra l'aumento delle entrate per contributi e spese per prestazioni, pari a 1,1 md. Concorre, altresì, a questo andamento il contributo statale in conto capitale di 3,5 md per la cancellazione di debiti per anticipazioni di tesoreria a favore della gestione pubblica (già oggetto nel precedente esercizio di un ripiano a titolo definitivo pari 21,67 md). L'avanzo di amministrazione è anch'esso in aumento e si attesta su 36,79 md (35,74 md nel 2014) per effetto dell'aumento del fondo di cassa per 12,82 md, parzialmente compensato dalla



Corte dei Conti

differenza tra l'incremento dei residui attivi e passivi, negativa per 11,775 md. I residui attivi lordi ammontano nel loro complesso a 146,83 md e sono per 92,4 md da riferire a crediti contributivi e per 44,8 md a crediti per trasferimenti da parte dello Stato e altri enti pubblici. I residui passivi ammontano a 149,47 md, afferenti per 121,03 md ai rimborsi delle anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni ovvero della Tesoreria centrale dello Stato;

8. sul versante economico patrimoniale si assiste a una situazione in peggioramento rispetto al precedente esercizio. Lo scostamento tra i saldi finanziari e quelli economici è dovuto principalmente all'andamento dei residui attivi. Il conto economico, infatti, espone - al netto dell'accantonamento a riserva legale per 2,952 md - un risultato economico di esercizio negativo per 16,3 md (-12,48 md nel 2014), condizionato da un accantonamento al fondo rischi crediti contributivi per 13,09 md (4,97 md nel 2014). In conseguenza di ciò, il patrimonio netto si attesta su 5,87 md, con un decremento sul 2014 di 12,54 md. A questo riguardo deve essere anticipato come, per effetto di un peggioramento dei risultati previsionali assestati del 2016 (con un risultato economico negativo che si attesta su 7,65 md) il patrimonio netto passi, per la prima volta dall'istituzione dell'ente, in territorio negativo per 1,73 md;

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



Corte dei Conti

P.Q.M.

comunica, con le considerazioni di cui in parte motiva, alle Presidenze delle due Camere del Parlamento, insieme con il bilancio per l'esercizio 2015 - corredato dalle relazioni degli organi di amministrazione e di revisione - l'unita relazione con la quale la Corte riferisce il risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente per il detto esercizio.

ESTENSORE

Luigi Gallucci

PRESIDENTE

Enrica Laterza

Depositata in segreteria il 10 febbraio 2017

SOMMARIO

Premessa.....	13
1. Considerazioni generali.....	14
2. Gli organi.....	24
3. L'assetto strutturale.....	38
4. Il sistema dei controlli interni.....	52
5. Le risorse umane.....	58
6. Le contribuzioni.....	66
7. Le prestazioni.....	87
8. La vigilanza.....	106
9. Il contenzioso.....	114
10. I risultati delle singole gestioni.....	120
11. Il bilancio di esercizio 2015.....	144
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.....	186

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Spesa per gli Organi.....	35
Tabella 2 - Spesa per Comitati e Commissioni	36
Tabella 3 - Spesa complessiva per Organi, Comitati e Commissioni	37
Tabella 4 - Spesa convenzioni con i Caf	50
Tabella 5 - Dotazione organica e consistenza personale 2006-2015.....	58
Tabella 6 - Distribuzione consistenza organica e percentuale di copertura	59
Tabella 7 - Dotazione organica e consistenza personale	59
Tabella 8 - Dotazione organica e consistenza professionisti	63
Tabella 9 - Oneri per personale in servizio	65
Tabella 10 - Oneri accessori personale in servizio.....	65
Tabella 11 - Andamento entrate contributive 2011-2015.....	66
Tabella 12 - Indice di copertura prestazioni istituzionali	67
Tabella 13 - Entrate contributive lavoratori dipendenti.....	70
Tabella 14 - Contributi comparto lavoratori dipendenti	71
Tabella 15 - Numero iscritti Fondo previdenza lavoratori dipendenti.....	72
Tabella 16 - Rapporto prestazioni/iscritti e prestazioni/contributi Fondo previdenza lavoratori dipendenti.....	72
Tabella 17 - Numero iscritti comparto lavoratori autonomi	73
Tabella 18 - Rapporto pensioni/iscritti/contributi comparto lavoratori autonomi	73
Tabella 19 - Entrate contributive comparto lavoratori autonomi.....	73
Tabella 20 - Vendita voucher 2013-2015.....	74
Tabella 21 - Cartolarizzazione crediti contributivi.....	76
Tabella 22 - Incassi recupero crediti contributivi 2013-2014 e 2014-2015.....	77
Tabella 23 - Incassi recupero crediti anni 2011-2015.....	78
Tabella 24 - Crediti contributivi e fondo svalutazione	79
Tabella 25 - Movimentazione fondo svalutazione crediti	79
Tabella 26 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2009-2015	81
Tabella 27 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2010-2016	81
Tabella 28 - Crediti sospesi per cessioni enti morali	84
Tabella 29 - Durc emessi	85
Tabella 30 - Spesa per prestazioni istituzionali	87

Tabella 31 - Prestazioni erogate.....	88
Tabella 32 - Spesa pensionistica.....	89
Tabella 33 - Tempi medi accertamenti sanitari.....	92
Tabella 34 - Prestazioni invalidità civile richieste.....	93
Tabella 35 - Variazione prestazioni invalidità civili erogate.....	94
Tabella 36 - Revoche prestazioni a seguito di attività di verifica.....	95
Tabella 37 - CIG ore autorizzate/ore utilizzate.....	98
Tabella 38 - CIG tiraggio.....	99
Tabella 39 - Oneri prestazioni di cassa integrazione.....	99
Tabella 40 - Domande Naspi, anticipazione Naspi e Dis-coll.....	100
Tabella 41 - Domande Aspi e MiniAspi 2015.....	101
Tabella 42 - Spesa Aspi, MiniAspi e Naspi 2015.....	101
Tabella 43 - Spesa indennità di maternità e di malattia.....	102
Tabella 44 - Visite mediche di controllo.....	102
Tabella 45 - Spesa <i>welfare</i> integrativo.....	104
Tabella 46 - Spesa mutui e prestiti.....	104
Tabella 47 - Attività di vigilanza.....	109
Tabella 48 - Andamento contenzioso giudiziario 2006-2015.....	114
Tabella 49 - Rapporto sentenze favorevoli/sfavorevoli.....	116
Tabella 50 - Procedimenti avviati/definiti.....	117
Tabella 51 - Avvocati domiciliatari.....	118
Tabella 52 - Risultati economico-patrimoniali delle singole gestioni.....	124
Tabella 53 - Risultati economici contabilità separate Fpld.....	125
Tabella 54 - Gestione parasubordinati numero e importi prestazioni erogate.....	130
Tabella 55 - Invalidi civili. Spesa per prestazioni.....	132
Tabella 56 - Situazione patrimoniale gestioni ex INPDAP.....	142
Tabella 57 - Bilancio 2015 saldi generali.....	147
Tabella 58 - Saldi 2011-2015.....	149
Tabella 59 - Gestione finanziaria di competenza.....	151
Tabella 60 - Spese di funzionamento.....	154
Tabella 61 - Gestione di cassa.....	159
Tabella 62 - Situazione amministrativa.....	160
Tabella 63 - Residui finali aliquote contributive.....	162

Tabella 64 - Residui finali anticipazioni da parte dello Stato.....	164
Tabella 65 - Conto economico.....	165
Tabella 66 - Stato patrimoniale.....	167
Tabella 67 - Gestione mobiliare Inps	171
Tabella 68 - Gestione mobiliare ex Inpdap	173
Tabella 69 - Situazione immobili da reddito	176
Tabella 70 - Redditività patrimonio immobiliare Inps beni a gestione diretta	177
Tabella 71 - Redditività patrimonio immobiliare Inps per i beni a gestione indiretta	177
Tabella 72 - Risultati complessivi gestione immobiliare	178
Tabella 73 - Riepilogo crediti/debiti operazioni di cartolarizzazione	179
Tabella 74 - Crediti finali	181
Tabella 75 - Debiti finali	183
Tabella 76 - Debiti finali Inps verso Stato e Tesoreria	185

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 2015 e comprende i principali aggiornamenti sino a data corrente.

Il precedente referto, relativo agli esercizi 2013-2014 è stato deliberato il 4 febbraio 2016 e pubblicato negli Atti Parlamentari della XVII Legislatura (Doc. XV, n. 356 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 ai sensi dell'art.12 della l. 21 marzo 1958, n. 259, 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 Il contesto normativo nell'ambito del quale l'Inps svolge i propri compiti istituzionali presenta nell'anno in riferimento - dal lato, almeno, della tutela previdenziale - caratteri di sostanziale stabilità, pur permanendo intenso il dibattito tra gli esperti e nelle stesse sedi parlamentari sulla opportunità di interventi ulteriori che, pur garantendo la sostenibilità della spesa, introducano correzioni soprattutto sul fronte di una garanzia agli assicurati verso una maggiore flessibilità nell'uscita dalla vita lavorativa (già prevista nella "riforma Dini" del 1995, ma successivamente venuta a cadere), senza, peraltro, modificare l'impianto di base del sistema pensionistico vigente.

Gli ultimi mutamenti di natura strutturale dell'Ordinamento pensionistico vanno, infatti, ricondotti al ciclo di riforme del biennio 2010-2011, i cui effetti sono stati dalla Corte dei conti analizzati già nelle precedenti relazioni e in altri documenti (in particolare, da ultimo, il "Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica").

I tratti essenziali del completamento delle riforme, avviate sul finire degli anni novanta, ad opera della l. 22 dicembre 2011, n. 214 - adottata al fine di contenimento del costo della spesa pensionistica, reso necessario, anche, da una profonda e globale crisi finanziaria, con pesanti riflessi sul debito sovrano - sono da ricondurre al consolidamento e all'estensione a tutte le categorie di lavoratori del sistema contributivo per il pagamento delle pensioni e all'innalzamento dell'età media pensionabile, legata alle variazioni dell'indicatore demografico della speranza di vita.

La riforma prevede, infatti, progressivi inasprimenti dei requisiti di pensionamento da applicare a decorrere dal 1° gennaio 2012, con la conseguenza di posticipare la decorrenza della pensione rispetto alla situazione precedente.

Interventi, questi, che, come accennato, in assenza di una graduale introduzione dei più severi requisiti, hanno condotto all'adozione di provvedimenti di salvaguardia (l'ultimo dei quali, l'ottavo, introdotto con la legge di bilancio per il 2017) per l'esonero di specifiche categorie di lavoratori dalle nuove regole, con una platea di soggetti interessati rideterminata dalla stessa legge di bilancio in 167.795 unità e una spesa programmata per il periodo 2013-2026 pari ad oltre 10,949 md, che - sebbene inferiore a quella in precedenza stimata dalle varie leggi relative ai singoli interventi (pari a 11,421 md, al netto degli oneri relativi all'ottava salvaguardia) - costituisce una quota non trascurabile degli 88 md di risparmi attesi dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 nel decennio 2012-2021.

Provvedimenti di salvaguardia che, se nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della riforma del 2011 (il primo, in effetti, incorporato direttamente nella legge di riforma) potevano

trovare ragione nei necessari adeguamenti conseguenti alla mancata previsione di una idonea fase di transizione, hanno nel prosieguo interessato una platea sempre più ampia di lavoratori con interventi di carattere non strutturale e privi di chiarezza quanto agli obiettivi di politica previdenziale.

Il numero di domande di salvaguardia accolte dall'Inps (ad ottobre 2016) è di oltre 128.800, mentre le pensioni liquidate (con requisiti più favorevoli a quelli della generalità dei lavoratori) sono pari a 113.219, cui sono conseguiti costi amministrativi non indifferenti, stimati dall'Istituto in circa 34 milioni. Significativa è anche l'incidenza media delle pensioni "salvaguardate" sul flusso delle nuove pensioni di vecchiaia e anzianità liquidate dall'Inps (escluse quelle dei lavoratori pubblici), che si attesta nel 2014 su una percentuale del 14,7 per cento e nel 2015 dell'11,1 per cento¹.

Dal lato delle politiche previdenziali le criticità che hanno reso necessari gli interventi di salvaguardia hanno riaperto il dibattito sulla necessità di iniziative normative (varie proposte di legge sono, sul tema, all'esame del Parlamento) intese a garantire, alla generalità dei lavoratori, un'uscita flessibile e sostenibile dal mercato del lavoro, anche attraverso la individuazione di strumenti tesi a contenerne i costi per la finanza pubblica, limitando l'intervento dello Stato ai soggetti maggiormente svantaggiati.

La legge di bilancio per il 2017 (l. 11 dicembre 2016, n. 232), prevede una serie di interventi che, senza alterare il disegno generale dell'attuale sistema pensionistico, sono finalizzati, anche, a "intercettare" e porre rimedio alle criticità cui si è appena fatto cenno, con ricadute importanti sull'attività dell'Istituto cui ne è affidata la complessiva gestione.

In questo senso, la misura di maggior rilievo consiste nell'istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (Ape), inteso a consentire l'anticipata uscita dal lavoro dei dipendenti sia pubblici sia privati, rispetto ai requisiti vigenti per l'accesso alla pensione di vecchiaia. Il nuovo istituto è previsto possa assumere diverse configurazioni in un contesto solidaristico e di tutela dei lavoratori appartenenti alle fasce più deboli. Alla cd Ape volontaria, i cui oneri sono posti a carico del soggetto che sceglie di usufruirne attraverso un meccanismo di prestito bancario, si affianca l'Ape aziendale che facoltizza i datori di lavoro privati e i fondi di solidarietà a incrementare il montante contributivo del lavoratore che voglia usufruire dell'anticipo pensionistico, così da aumentare l'importo della pensione. Natura solidaristica riveste, invece, l'Ape sociale, strumento che non si sostanzia in un prestito da restituire, ma è finanziato interamente dallo Stato attraverso un bonus fiscale tale da neutralizzare il costo dell'ammortamento del prestito. I lavoratori che optino per l'uscita anticipata dal lavoro potranno, poi, usufruire di uno strumento ulteriore a copertura totale o parziale dei

¹ Inps, XV rapporto annuale, luglio 2016. Sul tema, specifici approfondimenti sono in: Ufficio parlamentare di bilancio "Il problema degli esodati e le salvaguardie dalla riforma Fornero", Focus tematico n. 2/23 febbraio 2016.

relativi costi, avvalendosi della Rendita integrativa temporanea anticipata (Rita) che, attraverso l'anticipo della pensione integrativa privata, agisce quale reddito "ponte" sino alla maturazione dei requisiti per la pensione pubblica da primo pilastro.

Tra le misure in materia di pensioni previste nella legge di bilancio vengono in evidenza altri interventi che rispondono, come l'Ape sociale, a principi di natura sostanzialmente solidaristica. Assumono rilievo, in particolare, l'aumento della 14^a mensilità riconosciuta ai trattamenti più bassi, nonché l'ampliamento della platea di soggetti aventi diritto alle detrazioni d'imposta per i redditi da pensione (*no tax area*). Alla stessa logica di tutela sociale rispondono le misure volte a facilitare l'accesso alla pensione per i lavoratori cosiddetti precoci e per chi svolge mansioni usuranti.

Un riferimento, infine, è da riservare ad altre due misure: il mantenimento al 25 per cento dell'aliquota contributiva a carico dei lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata dell'Inps; il venire meno senza oneri aggiuntivi degli ostacoli al cumulo dei versamenti assicurativi effettuati verso diversi enti di previdenza.

Importanti ricadute sull'attività dell'Istituto sono, infine, da ricondurre ai decreti legislativi di attuazione della l. 10 dicembre 2014, n. 183 (*Jobs Act*), contenente deleghe al governo in materia di riforma degli ammortizzatori sociali e di disciplina dei rapporti di lavoro.

A rilievo particolare assurgono le disposizioni contenute nel d.lgs. 4 marzo 2015, n. 22, di disciplina della Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (Naspi) e quelle di cui al d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148. Provvedimento, quest'ultimo che, unitamente al riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali, rivisita l'impianto recato dall'art. 3 della l. 28 giugno 2012, n. 92, disciplina competenze e assetto giuridico dei fondi di solidarietà istituiti presso l'Inps, con la finalità di assicurare ai lavoratori – occupati in settori che non rientrano nell'ambito di applicazione della normativa in materia di cassa integrazione guadagni - una tutela in costanza della sospensione o riduzione del rapporto di lavoro. Si tratta, nella sostanza, del riordino di fondi anche preesistenti, accomunati dalla circostanza di trovare, al livello di prestazioni, la propria disciplina nella contrattazione collettiva e cui viene riservata una struttura omogenea a livello normativo e contabile, oltre a prevedersi un ampliamento rilevante della platea dei beneficiari. Uguale importanza riveste, inoltre, per l'Istituto la disposizione sull'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149) istitutiva dell'Ispettorato nazionale del lavoro, agenzia che assume in sé i servizi ispettivi esercitati dal Ministero del lavoro, dall'Inps e dall'Inail.

1.2 L'analisi dei risultati finanziari ed economico-patrimoniali dell'Istituto nell'anno in esame - su cui ricade quasi la totalità della spesa previdenziale del Paese (ne resta esclusa quella a carico delle Casse previdenziali dei professionisti, regolate dai decreti legislativi 30 giugno 1994, n. 509 e 10 febbraio 1996, n. 103) con oneri nel 2015 pari quasi a 308 md - e dei suoi stessi equilibri di bilancio di breve e medio periodo non può non essere letta alla luce di un sistema ordinamentale che già a livello di principi costituzionali garantisce il diritto dei lavoratori alla pensione, quale prestazione economica differita.

Non è quindi priva di rilievo la notazione, in più occasioni ribadita dal presidente dell'Inps - da ultimo in occasione della presentazione del XV Rapporto annuale (luglio 2016) - secondo cui, in quanto l'Istituto è struttura dello Stato, la pensione dei lavoratori e le stesse prestazioni assistenziali sono, nei limiti previsti dalla legge, da questo garantite e la sostenibilità del sistema non può che fare rinvio al bilancio dello Stato e al consolidamento dei conti nazionali.

Considerazioni, queste, che 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 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.

Ma anche un altro profilo rileva. E' l'efficienza e l'efficacia dell'Inps nello svolgimento dei propri compiti istituzionali. Tempestività nel pagamento delle pensioni, capacità di riscuotere i propri crediti contributivi, adeguata gestione del patrimonio di cui l'Istituto è titolare. Aspetti, tutti, che impongono, sotto il profilo dell'organizzazione, di disporre di una "macchina" efficiente anche sotto il profilo della struttura organizzativa e di congrue risorse umane in possesso di specifica professionalità.

In questo senso l'Istituto misura in termini di contributo alla riduzione del debito pubblico i valori collegati all'accertamento dei contributi e al controllo della sussistenza e permanenza al diritto alle prestazioni previdenziali e assistenziali riconducibili a specifici capitoli del bilancio istituzionale. Contributo stimato per il 2015 pari a circa 13,9 ml, rispetto ai 14,7 ml attesi.

Se gli aspetti di cui appena sopra si è fatto cenno trovano svolgimento in questa relazione al Parlamento, basti qui anticipare alcune informazioni di sintesi relative ai dati finanziari ed economico-patrimoniali tratti dal bilancio consuntivo dell'Istituto.

Risultati che nel 2015 mostrano, sul versante economico-patrimoniale, un peggioramento sui dati del precedente esercizio. Il risultato economico di esercizio si attesta, infatti, su un valore negativo di 16,297 md (-12,485 md nel 2014), con un conseguente valore del patrimonio netto di 5,87 md (18,407 md nel 2014).

A questo riguardo deve essere anticipato come, per effetto di un peggioramento dei risultati previsionali assestati del 2016 (con una perdita economica che si attesta su 7,650 md) il patrimonio netto passi, per la prima volta dall'istituzione dell'ente, in territorio negativo per 1,734 md. Nella stessa direzione, il bilancio di previsione per il 2017 adottato dal presidente il 27 dicembre 2016 e in corso di approvazione da parte del Civ, mostra un risultato economico di esercizio negativo per 6,152 md e un patrimonio netto che si attesta -7,863 md.

Migliora, nel 2015, la gestione finanziaria di competenza, con un avanzo di 1,434 md (-7,007 md nel 2014), determinato dalla somma algebrica di un risultato di parte corrente negativo per 3,432 md e di parte capitale positivo per 4,865 md (gestione che nel bilancio assestato 2016 espone, invece, un disavanzo di competenza di 3,829 md e nelle previsioni per il 2017 di 6,551 md).

I differenti risultati della gestione economico-patrimoniale e di quella finanziaria, da imputare alla diversa natura delle rilevazioni contabili, sono in particolare da riferire alle poste economiche che non danno luogo a movimentazioni finanziarie e in particolare agli accantonamenti al fondo di svalutazione dei crediti contributivi.

Il risultato della gestione di cassa è di 12,824 md e consegue a un differenziale negativo per 4,745 md (18,29 md nel 2014), coperto con anticipazioni dello Stato per 17,569 md, 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.

La situazione amministrativa, infine, mostra un avanzo di 36,792 md, contro 35,743 md del 2014.

Con riguardo alla gestione caratteristica, la spesa per prestazioni istituzionali è stata pari nel 2015 a 307,831 md (di cui 273,075 md, per trattamenti di pensione), con un incremento sul precedente esercizio di 4,430 md, mentre le entrate contributive si sono assestate su 214,787 md, in aumento per 3,325 md.

I trasferimenti da parte dello Stato alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias) sono stati nel 2015 pari a 103,773 md, quando nel 2014 erano stati uguali a 98,441 md. Importo per 17,351 md destinato a copertura degli oneri per prestazioni agli invalidi

civili e per 86,422 md degli oneri pensionistici e altre prestazioni, in esecuzione di quanto disposto da specifiche disposizioni di legge, intese a porre a carico della fiscalità generale le spese di natura più propriamente assistenziale, in un contesto sistemico cui fa difetto nei suoi riflessi sulle scritture di bilancio dell'Istituto, come più volte sottolineato dalla Corte dei conti, una sufficiente chiarezza che valga a tenere distinte le due tipologie di spesa.

Il numero delle prestazioni previdenziali e assistenziali erogate nel 2015 dall'Inps si attesta su 21.021.877, in solo lieve aumento sul dato del 2014 pari a 20.920.255. In quest'ambito le pensioni vigenti al 31 dicembre 2015 - al netto delle prestazioni assistenziali - sono 17.184.075, numero che si mostra in lieve diminuzione rispetto al 2014 (17.188.629).

Permangono, infine, anche nel 2015 i profili di criticità relativi alla riscossione dei crediti contributivi, la cui gestione è in prevalenza affidata ad Equitalia s.p.a. I residui attivi di questa natura - e i correlati crediti - raggiungono, infatti nel 2015, l'importo di 92,399 md. A fronte di essi, i crediti iscritti nel fondo di svalutazione dello stato patrimoniale si attestano su 55,220 md, cui corrisponde nel 2015 una svalutazione iscritta a conto economico di 13,090 md.

Rimane, pertanto, centrale ai fini del rispetto degli stessi principi della attendibilità e veridicità dei dati iscritti in bilancio che l'Istituto prosegua e rafforzi gli interventi volti ad accertare la sussistenza dei presupposti sottesi all'iscrizione in bilancio dei residui attivi, la cui revisione - e la conseguente cancellazione di quelli non più riscuotibili - si pone a monte sia della eliminazione dalle poste dell'attivo dello stato patrimoniale dei correlati crediti, sia della correzione degli importi iscritti nel fondo svalutazione crediti che figura nel passivo dello stato patrimoniale.

Un altro aspetto, che presenta diretti riflessi sulla dinamica contributiva e contraddistingue la gestione caratteristica dell'Istituto nel 2015, è l'ulteriore, sensibile crescita del sistema di pagamento delle prestazioni occasionali di lavoro accessorio attraverso "buoni lavoro", con un aumento del valore dei *voucher* venduti del 66,31 per cento sul 2014, per un valore complessivo di 1,151 md. L'espandersi dell'utilizzo dello strumento in parola (per effetto delle disposizioni contenute nel d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81) impone, comunque, un'attenta opera di vigilanza, in primo luogo, da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro, a contrasto di abusi che celino fenomeni di lavoro nero e irregolare. In questo senso, d'altra parte, vanno le disposizioni contenute nel d.lgs. 24 settembre 2016, n. 185 che, per quanto qui rileva, prevedono specifiche sanzioni all'inottemperanza dell'obbligo della preventiva comunicazione del ricorso al lavoro accessorio.

1.3 In linea con quanto osservato nelle precedenti relazioni, permane l'esigenza di una riforma del contesto ordinamentale in cui opera l'Inps attraverso un intervento organico di riscrittura di un

assetto normativo risalente, contraddistinto da disposizioni stratificate e spesso prive di un adeguato coordinamento, per effetto anche della mancata abrogazione espressa di norme tra loro non compatibili.

In questo senso, appare non più procrastinabile un'opera di rivisitazione di compiti e funzioni degli organi di governo e del sistema dei controlli interni, insieme al ripensamento dei confini della vigilanza ministeriale e ad una razionalizzazione delle gestioni amministrative dall'Inps e delle competenze dei relativi Comitati amministratori.

Per quanto, in particolare, attiene all'assetto della *governance* dell'Istituto più volte - non solo dalla Corte dei conti - ne sono stati sottolineati i profili di inadeguatezza. Profili che, nella particolarità dell'assetto duale disegnato dal legislatore per tutti gli enti previdenziali pubblici, attengono alle difficoltà di conferire al sistema un governo non solo stabile, ma in grado anche di consentire l'equilibrato svolgersi dei compiti dalla legge affidati, da una parte, al Consiglio di indirizzo e vigilanza (d'ora innanzi Civ), quale organo di indirizzo strategico, e, dall'altra, al presidente cui compete la responsabilità degli indirizzi politici e amministrativi dell'ente e al direttore generale, qualificato anch'esso organo, cui sono affidati compiti di natura gestionale e di esecuzione degli indirizzi dati.

A tale riguardo, basti ricordare come l'art. 7, c. 8, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, nel disporre l'accentramento nel presidente dell'Inps delle funzioni precedentemente svolte dal Consiglio di amministrazione, abbia disegnato un sistema di governo ritenuto dal Governo e in varie sedi parlamentari non soddisfacente e che necessita di una incisiva opera di revisione².

Ancora, però, nel corso del 2015 e del 2016 non si registrano segnali tali da tradurre le rilevate inadeguatezze in un disegno coerente di riforma, inteso ad addivenire ad un miglior coordinamento delle attività degli organi anche attraverso mirati interventi legislativi al fine di limitare al massimo - se non eliminare - sovrapposizioni e conflitti di competenza.

Si è così, necessariamente, consolidata la situazione esistente che intesta al presidente sia i compiti legati alla rappresentanza legale dell'ente, sia quelli dell'indirizzo politico propri del Consiglio di amministrazione, mentre restano invariate le funzioni del Civ, la cui composizione è stata incrementata, a seguito dell'incorporazione dell'Inpdap, dai rappresentanti della gestione pubblica. A fronte di ciò, come già detto, permane la qualificazione di organo del direttore generale dell'Inps (posto a capo della complessa struttura organizzativa in cui è articolato l'Istituto), in un assetto che

² Il tema della riforma della *governance* dell'Inps è stato oggetto, anche di recente, di attenzione da parte del Ministro del lavoro 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.

convive e va declinato con il principio recato dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, di separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e controllo, da un lato, e gestione amministrativa dall'altro.

Resta da osservare come i rapporti tra le due funzioni (entrambe monocratiche) e l'esercizio delle rispettive competenze siano resi ancor più complessi di quanto, si ritiene, potrebbe accadere in presenza di un organo collegiale composto da un ristretto numero di soggetti in possesso di elevata professionalità e specifica competenza, dove possono trovare naturale composizione l'attuazione degli indirizzi dell'organo di vertice, con il generale potere di proposta che l'Ordinamento intesta al direttore generale.

E' da aggiungere come, per ovviare all'assenza del Consiglio di amministrazione, è il presidente a convocare sulla base di specifiche norme regolamentari "riunioni di lavoro" con la partecipazione del direttore generale, dei componenti del Collegio dei sindaci e del magistrato della Corte dei conti, per il preliminare esame delle determinazioni presidenziali di particolare rilevanza.

Giova ricordare come, alla metà del 2016, il presidente dell'Istituto abbia adottato il nuovo Regolamento di organizzazione dell'ente che, oltre a dettare le linee fondamentali di funzionamento dell'Istituto, declina le competenze del presidente - anche in quanto titolare di quelle già affidate al Consiglio di amministrazione - e quelle del direttore generale.

All'adozione del Regolamento di organizzazione, ha fatto seguito l'emanazione di altri due importanti provvedimenti presidenziali. Si tratta delle determinazioni relative all'Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali dell'Inps e a criteri e modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali.

Provvedimenti, gli uni con gli altri, collegati da un disegno comune inteso alla razionalizzazione dell'organizzazione centrale dell'Istituto, attraverso un importante ridimensionamento del numero delle direzioni centrali di livello dirigenziale generale ed il contestuale rafforzamento delle strutture territoriali di pari livello. Un disegno volto, in definitiva, almeno nelle intenzioni, ad "avvicinare" l'Inps alle istituzioni locali e allo stesso cittadino, tenuto anche conto della peculiarità dei bacini di utenza di ciascuna realtà locale e della necessità di implementare le attività di vigilanza documentale. Si completa, così, a livello regolamentare, l'assetto strutturale entro il quale l'Istituto dovrà, nei prossimi anni, operare. Del contenuto degli atti di riordino, per alcuni versi apprezzabili soprattutto nelle finalità, si dirà nei pertinenti capitoli della relazione. Va però anticipato come all'adozione di questi provvedimenti, che presentano alcuni delicati profili interpretativi, si sia giunti attraverso un percorso procedimentale cui non sono estranei aspetti di criticità nei rapporti tra organo deliberante (presidente) e organo titolare di un potere di proposta espressamente previsto dalla legge (direttore

generale), che si sono sostanziati in un dissenso su procedura e contenuto delle relative determinazioni presidenziali, cui non è rimasto estraneo lo stesso Civ.

Circostanza, questa, che assume ancor più rilievo ove si consideri che l'attuale, profonda opera di riordino non trova fondamento in una normativa primaria – come, da ultimo, nel caso del riassetto straordinario disposto dal Commissario straordinario *pro tempore* dell'ente, ai sensi dell'art. 21, c. 7, del d.l. n. 201/2011 – bensì in un intervento non direttamente ed in modo evidente connesso con un ampliamento di compiti e funzioni dell'Istituto.

Intervento che, se può trovare ancoraggio nell'autonomia riconosciuta all'Istituto, avrebbe imposto per gli effetti che ne conseguono sull'assetto organizzativo – primo tra tutti la decadenza degli incarichi dirigenziali - una più attenta ponderazione del quadro normativo vigente, di carattere sia generale, sia settoriale e di pur risalenti profili interpretativi espressi tramite apposite direttive dal vigilante Ministero del lavoro.

Sarebbe stato, in ogni caso, auspicabile che un'opera di riforma di così significativo rilievo fosse stata preceduta da una maggiore e diretta interlocuzione con i Ministeri vigilanti e da una più puntuale considerazione delle valutazioni critiche espresse dai dicasteri medesimi e dagli stessi organi di controllo, al fine di giungere a scelte che, senza ledere gli ambiti di autonomia dell'Istituto e le prerogative del suo presidente, avrebbero scongiurato la formulazione di richieste di integrazione documentale, di osservazioni e rilievi (in parte disattesi), e ciò a tutto vantaggio della stessa tempestività delle iniziative poste in essere.

Se la riforma della *governance* è tema di indubbia rilevanza, non meno importante è il ripensamento della struttura dell'Istituto in termini di revisione di un sistema che vede, in atto, oltre quaranta gestioni e fondi amministrati dall'Inps o ad esso facenti capo che, in molti casi, meriterebbero essere oggetto di rivisitazione a livello normativo, nei profili contabili e in termini di funzionalità complessiva. Sistema sul quale - di recente - si sono innestate le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 148/2015, di disciplina, tra l'altro, dei fondi di solidarietà bilaterali e del fondo di integrazione salariale.

1.4 Nel periodo in riferimento, rilievo particolare assumono le iniziative poste in essere dall'Istituto nell'intento di fornire all'utenza un'informazione quanto più esauriente possibile sia sui costi di gestione sostenuti per corrispondere alla propria missione, sia per consentire agli assicurati di avere evidenza della propria posizione contributiva e di quella che potrà essere l'importo della propria pensione.

Un'operazione, dunque, di trasparenza ad ampio raggio che, con riguardo al profilo da ultimo segnalato, pone in rilievo il servizio *on line* “La mia pensione”, applicativo che consente di stimare l'importo della propria pensione futura, favorendo così una maggiore consapevolezza previdenziale. Il servizio ha inizialmente interessato una platea potenziale di oltre diciannove milioni di lavoratori dipendenti privati ed autonomi, con una disponibilità di accesso gradualmente ampliata per fasce di età, partendo dai più giovani. Secondo le stime dell'Inps il numero di simulazioni dei cittadini-utenti ha superato, nel maggio del 2016, i cinque milioni.

Nel medesimo solco, si pone l'iniziativa delle “buste arancioni” inviate dall'Inps e destinate a raggiungere anche gli utenti non digitalizzati (stimati in circa sette milioni). La busta arancione contiene la previsione - senza valore certificativo - dei dati di rilievo afferenti la futura pensione, l'estratto conto contributivo e l'invito all'utilizzo dei servizi *on line*.

Il costo stimato dall'Istituto per l'operazione, riferito al triennio 2016-2018, ammonta a 7,8 ml, di cui 2,5 ml a carico dall'Agenzia per l'Italia digitale (Agid), a seguito di accordo di *partnership* intervenuto tra i due enti. Ad oggi, secondo quanto riferito dall'amministrazione, si è provveduto ad inviare 1,4 ml di plichi, con spese di spedizione per complessivi di 1,12 ml di euro, interamente finanziati da Agid.

Per quanto, invece, attiene alle iniziative finalizzate a dare trasparenza ai costi di gestione, l'Istituto ha (come già accennato) sviluppato, nell'ambito del bilancio gestionale, un indicatore di sintesi, denominato “contributo alla riduzione del debito” (Crid), per misurare nel contempo la *performance* organizzativa ed il contributo economico e finanziario che viene fornito nel processo di riduzione del debito pubblico. In particolare, il contributo alla riduzione del debito comprende i valori collegati al bilancio, generati da una più efficiente gestione della attività dell'Istituto, riguardate sia dal lato delle entrate (accertamenti contributivi, accertamento benefici, determinazioni riscatti e ricongiunzioni, saldo tra sentenze favorevoli e sfavorevoli in materia contributiva), che delle uscite, attraverso una generale azione di miglioramento nell'erogazione delle prestazioni istituzionali.

2. Gli organi

2.1 La rivisitazione e il riordino del quadro normativo nell'ambito del quale opera l'Istituto è - come già detto - ormai da tempo auspicata anche dalla Corte dei conti nelle proprie relazioni al Parlamento.

E' stata, infatti, 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.

La riforma del sistema di governo dell'Inps ad opera del d.l. n. 78/2010, che accentra nella figura del presidente i compiti prima spettanti al Consiglio di amministrazione, non sembra, alla prova dei fatti, averne risolto i profili di problematicità, anche nei rapporti tra gli organi dell'Istituto.

Dal canto suo, lo stesso disegno di creazione di un grande polo della previdenza pubblica, che ha trovato un passaggio importante nell'incorporazione nell'Inps dell'Inpdap e dell'Enpals, ha risentito di un fragile e risalente quadro normativo ed ha determinato, nonostante l'impegno profuso dalla struttura di governo e amministrativa, problemi di rilevanza non secondaria nell'assetto organizzativo e nelle funzioni.

E' in questo contesto che si colloca la necessità, anche questa più volte ribadita, di una riforma della *governance* che parta dalla revisione dei tre principali organi - di indirizzo e vigilanza, di rappresentanza legale dell'ente, di indirizzo politico-amministrativo - che, insieme al direttore generale compongono quel particolare assetto duale disegnato dal legislatore per gli enti previdenziali pubblici.

D'altro canto, neanche il contributo degli esperti nominati dal Ministro del lavoro per una riforma della *governance* dell'Istituto che, nella relazione finale - pur considerando la perdurante validità del sistema duale - ravvisarono la necessità di un ridisegno dell'assetto complessivo a partire dalle funzioni di indirizzo strategico, per riguardare la rappresentanza legale, l'indirizzo politico-amministrativo e la gestione, ha costituito impulso alla definizione di un percorso normativo di riforma³.

³ Il Ministro del lavoro con decreto del maggio 2012 costituì un gruppo di lavoro (c.d. Commissione Valotti) con lo scopo di definire linee di intervento per la riforma della *governance* degli enti previdenziali e assicurativi, specificatamente Inps e Inail, tradottasi in un documento tecnico del giugno dello stesso anno.

La XVII Legislatura vede presentate tre proposte di legge (Atti Camera n. 556 del 2013, n. 2210 del 2014 e n. 2919 del 2015) di riforma del governo dell'Istituto che contengono novità su molti aspetti, ad iniziare dalla reintroduzione di un Consiglio di amministrazione a ristretta composizione, come del resto suggerito – sia pure a livello di opzione - dalla commissione di esperti e, in differenti occasioni, auspicato dello stesso presidente in carica dell'Istituto.

2.2 Il presidente dell'Inps è nominato con decreto del Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia, acquisita l'intesa del Civ e previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Delle vicende che precedono la nomina del presidente in carica dal febbraio del 2015 si è detto nella relazione relativa agli esercizi 2013-2014 ed alle informazioni ivi contenute si fa, pertanto, rinvio.

Ancora per tutto il 2015 la struttura dell'Istituto è rimasta disciplinata da atti adottati dalla precedente gestione commissariale su cui è ricaduto anche l'onere di governare la delicata fase conseguente all'incorporazione nell'Inps dell'Inpdap e dell'Enpals, dando attuazione al piano industriale per gli anni 2014-2016 e tenendo conto delle linee di indirizzo impartite dal Civ, relative al medesimo arco temporale. Nel corso del 2014 è stata, pertanto, adottata la nuova pianta organica, un nuovo assetto organizzativo e funzionale dell'Istituto a livello centrale e periferico, la ridefinizione degli uffici di livello dirigenziale generale e l'attribuzione delle relative funzioni.

E' questo il contesto - oggetto di precedenti osservazioni critiche da parte della Corte - in cui si collocano, nel periodo in riferimento, le attività svolte dall'Inps nella rinnovata composizione dell'organo di rappresentanza legale e di indirizzo politico-amministrativo.

Nel 2016, in esito ad un complesso *iter* procedimentale, il presidente ha adottato il nuovo Regolamento di organizzazione (determinazione n. 132 del 12 ottobre 2016), l'atto che determina l'Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali dell'Istituto a dotazione organica vigente (determinazione n. 110, del 28 luglio 2016, modificata con determinazione n. 13, in data 24 gennaio 2017), la nuova dotazione organica delle aree professionali (determinazione n. 140 del 20 ottobre 2016) ed il provvedimento che stabilisce criteri e modalità per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali (determinazione n. 133 del 12 ottobre 2016)⁴.

⁴ E' opportuno precisare come il Regolamento di organizzazione, la nuova dotazione organica ed i criteri per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali, rispetto ai testi inizialmente adottati nei mesi di giugno e luglio del 2016, siano stati oggetto di modifiche anche al fine di recepire le osservazioni dei ministeri vigilanti.

Provvedimenti, ad esclusione di quello afferente alla nuova dotazione organica (ancora all'esame dei Ministeri vigilanti), che si sono discostati, per aspetti anche di non secondario rilievo, dagli schemi proposti dal direttore generale, ovvero sui quali venne espresso dallo stesso ampio dissenso.

E' da aggiungere, in particolare, come il nuovo Regolamento di organizzazione – che assurge a presupposto degli atti successivamente adottati – sia stato ripetutamente oggetto di rilievi da parte del Collegio dei sindaci e dello stesso Civ, che avverso tale atto ha proposto ricorso al giudice amministrativo (tuttora pendente innanzi al Tar del Lazio), ritenendo, dall'insieme delle disposizioni che regolano i rapporti tra gli organi, lese le proprie prerogative istituzionali, con riferimento, in particolare, alle funzioni del direttore generale laddove è previsto che debbano essere esercitate “nel rispetto dei criteri generali e delle direttive impartite dal Presidente” e non anche del Civ⁵.

Il presidente, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 53, c. 1, del d.p.r. 30 aprile 1970, n. 639 (come sostituito dall'art. 8, della l. 9 marzo 1989, n. 88), ha trasmesso i provvedimenti di cui si è fatto cenno ai ministeri vigilanti e al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei Ministri.

In proposito, va ricordato che le delibere di definizione o modifica della dotazione organica del personale divengono esecutive – contrariamente agli altri atti dotati di immediata esecutività - solo se approvate dai Ministeri vigilanti ed, in caso di rilievi, la acquistano se nuovamente confermate dal presidente, salvo che i rilievi stessi non afferiscano a motivi di legittimità.

Sugli atti trasmessi i predetti Ministeri hanno formulato una serie di osservazioni cui ha corrisposto un indirizzo dell'Istituto che se, per un verso, si è tradotto in diverse modifiche delle determinazioni inizialmente adottate, per altro verso, su questioni pur di non secondario rilievo, ha visto confermato un orientamento che non sembra del tutto conforme agli indirizzi espressi dal Ministero del lavoro, ovvero è con gli stessi in più evidente contrasto.

In particolare, quanto al Regolamento di organizzazione, viene in evidenza la disposizione che regola i rapporti tra presidente e direttore generale, ove disciplina le modalità attraverso le quali quest'ultimo formula proposte al fine dell'adozione da parte del presidente delle determinazioni di propria competenza.

Proposta che, ai sensi dell'art. 8, c. 2, del d.p.r. n. 639/1970, assume valenza obbligatoria al fine dell'adozione di determinazioni presidenziali di importanza particolare (ristrutturazione operativa dell'Istituto; consistenza degli organici, promozione dei dirigenti). Diversamente, nelle restanti

⁵ La rappresentanza e difesa dell'Istituto nel giudizio promosso dal Civ è stata affidata ad un legale esterno, in ragione, anche, di un potenziale conflitto di interessi determinato da un contenzioso “che vede in una posizione di contrapposizione gli organi dell'Istituto”.

ipotesi, il Regolamento stabilisce che la proposta del direttore generale è facoltativa. Il presidente, inoltre, può chiedere al direttore generale di formulare proposte su materie o argomenti specifici, assegnando un termine per la relativa presentazione ed avvalendosi, se del caso, della tecnostruttura in caso di discordanza o di proposta non pervenuta entro il termine assegnato.

A questo riguardo è da dire come l'interpretazione conferita dalla norma regolamentare al quadro normativo vigente non appaia del tutto convincente. Assai più conforme sarebbe stato, si ritiene, un espresso richiamo ai principi della leale collaborazione, in base ai quali sul direttore generale ricadrebbe il dovere, prima ancora del diritto o della facoltà, di assumere le iniziative riguardo ad atti che abbiano diretti riflessi sull'azione amministrativa e della cui corretta attuazione è direttamente responsabile.

Il Regolamento ha, invece, scelto di proceduralizzare il rapporto tra i due organi – e non sempre con sufficiente chiarezza come rimarcato dallo stesso Ministero vigilante – quasi a voler prevenire situazioni di conflittualità che dovrebbero, invece, restare estranee ad un assetto normativo fondato su un corretto ed equilibrato svolgersi delle due diverse funzioni.

Quanto osservato merita attenzione anche ai fini di una corretta correlazione del principio della separazione tra funzioni di indirizzo politico e gestione amministrativa con un quadro normativo settoriale che - pur nelle more di una auspicabile revisione - qualifica il direttore generale quale organo e ad esso intesta poteri di iniziativa verso l'organo di governo insieme alla responsabilità della gestione amministrativa in quanto vertice della tecnostruttura. Poteri di iniziativa, che pur diversamente graduati, devono sempre collocarsi in un contesto di leale collaborazione di talché anche gli eventuali dissensi trovino adeguata motivazione negli atti finali adottati dall'organo di vertice, cui il direttore generale avvalendosi della tecnostruttura è tenuto a dare esecuzione, nei limiti ovviamente della conformità alle leggi vigenti.

Quanto alla determinazione presidenziale che stabilisce criteri e modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali, permangono - nonostante le modifiche apportate dall'amministrazione al testo inizialmente adottato - perplessità su alcune disposizioni in essa contenute.

Per l'attribuzione di detti incarichi, l'anzidetta determinazione presidenziale - nell'ipotesi di riorganizzazione e ristrutturazione che determina la decadenza degli incarichi dirigenziali - istituisce una commissione di tre esperti esterni (due nominati dal presidente e uno dal direttore generale) chiamata ad esaminare le candidature dei dirigenti di prima fascia ai posti di funzione, operando una sorta di preselezione (attraverso l'individuazione di una rosa di almeno tre candidati ovvero, limitatamente agli uffici territoriali, di un elenco di idonei) rispetto alle determinazioni del direttore

generale che si sostanziano, per legge, nel dovere/potere di proposta al presidente dei dirigenti da promuovere o cui attribuire le relative funzioni⁶.

Con riguardo, sempre, ai compiti della commissione chiamata a vagliare le candidature a posti di funzione dei dirigenti generali, viene espressamente stabilito che tale attività “ha valenza istruttoria e non vincola la valutazione comparativa rimessa ai predetti organi”. Se con questa previsione, si è inteso, ma solo in parte, corrispondere alle osservazioni formulate dal Ministero del lavoro, si delinea un procedimento non esente da incongruità, in cui al permanere del vincolo - per gli uffici dirigenziali generali centrali e della facoltà, per quelli territoriali - di individuare una rosa di almeno tre candidati, si affianca la facoltà del direttore generale e del presidente di effettuare valutazioni comparative di natura diversa.

In buona sostanza, la commissione viene ad assumere contorni non ben definiti, tenuto conto che essa, se da una parte è chiamata a valutare i candidati ritenuti maggiormente idonei, dall'altra consegna una risultanza istruttoria ad una diversa valutazione degli organi. La discrezionalità tecnica rischia di distribuirsi, pur nei diversi livelli di competenza, su tre soggetti diversi (commissione, direttore generale e presidente) con possibili effetti di crescita esponenziale del contenzioso nella materia.

Più coerente e maggiormente conforme al quadro normativo vigente (oltre che alla sostanza dei rilievi ministeriali) sarebbe stata la scelta di qualificare la commissione – ove ritenuta indispensabile al percorso di attribuzione delle funzioni dirigenziali - come organo tecnico di preliminare verifica dei requisiti posseduti dai singoli candidati, con finalità, quindi, esclusivamente istruttoria a supporto del direttore generale, titolare del relativo potere di proposta.

Anche la nuova dotazione organica dell'Istituto - unico, tra gli atti in esame, come già detto, soggetto per legge alla preventiva approvazione ministeriale - è stata oggetto di osservazioni, in esito alle quali il provvedimento è stato annullato e riproposto con riferimento al solo personale delle aree professionali, in conformità al disposto dell'art. 1, c. 219, l. 28 dicembre 2015, n. 208 (determinazione n. 133 del 12 ottobre 2016)⁷.

Di fatto, pur rimanendo invariata la dotazione dei dirigenti di 1^a fascia in quarantotto unità, due di essi sono stati resi indisponibili (mentre in precedenza erano ridotti di un corrispondente numero), con l'effetto del non utilizzo dei relativi risparmi di spesa ai fini del riassetto in incremento della

⁶ Analoga commissione è prevista per il conferimento degli incarichi dirigenziali di seconda fascia, i cui componenti sono nominati dal direttore generale, attraverso un procedimento oggetto di successiva revisione, in costanza delle osservazioni formulate dai Ministeri vigilanti.

⁷ Da ultimo, il Ministero del lavoro ha chiesto all'Istituto (nota del 13 gennaio 2017) di deliberare una dotazione organica complessiva riferita non solo al personale delle aree funzionali ma anche al personale di qualifica dirigenziale.

composizione numerica dell'area funzionale C (con corrispondente diminuzione dei posti nelle aree A e B). Incremento che, a fronte dell'invarianza della dotazione dei dirigenti di 2^a fascia e dei professionisti, si mantiene in limiti più contenuti, tali da assicurare l'invarianza della spesa complessiva.

Quanto, infine, al provvedimento che reca l'Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali è condivisibile il rilievo in origine formulato dai ministeri vigilanti circa l'indeterminatezza tra la complessiva riduzione dei posti di funzione di livello dirigenziale generale (che si attesta su trentasei unità oltre a quella dell'Oiv) e la dotazione organica complessiva, con la conseguenza che nove posizioni avrebbero potuto rifluire, in via residuale, su incarichi di consulenza, studio e ricerca, senza che ne fosse precisato il contingente, di cui è, comunque, rilevata l'eccessiva sproporzione rispetto ai posti di funzione.

A tale riguardo è, tuttavia, da considerare come il presidente, con successiva determinazione (n. 154 in data 30 novembre 2016), abbia individuato cinque incarichi di livello generale di consulenza studio e ricerca relativi ad altrettante aree tematiche di interesse per l'Istituto (ma indefiniti nell'oggetto), a fronte degli otto previsti dalla citata modifica dell'ordinamento delle funzioni centrali e territoriali. È altresì considerata la possibilità di un riassorbimento dei posti residui rispetto alla dotazione organica, all'esito della verifica di funzionamento del nuovo assetto organizzativo, oltre che in considerazione degli intervenuti pensionamenti dei dirigenti di 1^a fascia.

In linea generale, occorre tuttavia rilevare come all'adozione di atti presidenziali di assoluto rilievo per la stessa funzionalità dell'Istituto, quali, appunto il Regolamento di organizzazione, l'Ordinamento delle funzioni e gli stessi criteri per il conferimento degli incarichi ai dirigenti dell'Istituto, si sia pervenuti in un contesto di conclamato dissenso sia rispetto alle proposte del direttore generale sia – limitatamente almeno al Regolamento di organizzazione – con lo stesso Civ. Si è, in definitiva, venuta a determinare una situazione di contrasto tra gli organi (nel cui ambito si collocano le dimissioni del direttore generale intervenute nel novembre del 2016) che, anche a prescindere da una verifica di merito sull'assetto organizzativo funzionale adottato, non ha recato giovamento all'efficacia ed efficienza dell'attività dell'Istituto.

2.3 Il Civ è in carica dal 1^a ottobre 2013. La sua attuale composizione di ventidue membri consegue al susseguirsi di interventi normativi che dapprima ne hanno ridotto il numero in una percentuale del 30 per cento (d.l. n. 78/2010) e, successivamente all'incorporazione di Inpdap ed Enpals, ne hanno disposto l'integrazione con ulteriori sei componenti. La Corte dei conti nelle relazioni concernenti i precedenti esercizi ne ha sempre evidenziato due principali profili di criticità che, seppur relativi ad

ambiti diversi, sono tra loro strettamente collegati, in quanto entrambi intesi alla ricerca di un più adeguato bilanciamento dei poteri coerente con il funzionamento del sistema duale.

Il primo profilo attiene all'eccessiva consistenza numerica dell'organo, nel senso di ritenere che una maggior compattezza dimensionale, unita ad una semplificazione delle procedure di nomina potrebbe giovare ad un rafforzamento del suo stesso ruolo.

Il secondo profilo ha riguardo alla necessità di un intervento normativo che meglio ne definisca responsabilità e compiti e che consenta – come più volte ribadito – maggiore esigibilità ai poteri di indirizzo strategico e vigilanza dell'organo in parola.

I confini entro i quali il legislatore potrebbe definire l'auspicata, maggiore incisività dei poteri del Civ sono stati oggetto dell'attenzione di autorevoli esperti⁸ che hanno individuato quali più penetranti poteri la possibilità di richiedere agli organi di amministrazione la modifica della proposta di bilancio, ai fini di rendere effettivo l'esercizio della vigilanza sull'attuazione degli indirizzi da esso fissati, ovvero la facoltà di promuovere l'azione di responsabilità e di revoca dei componenti dell'organo di amministrazione.

Questa esigenza, insieme alla necessità di un più generale riordino del sistema di governo dell'Inps, è tanto più avvertita alla luce di una ripetuta serie di contrasti intervenuti nel corso del 2016 che hanno visto il Civ contrapporsi all'organo di indirizzo politico su alcuni provvedimenti di rilievo non secondario, quali l'adozione del richiamato Regolamento di organizzazione e il procedimento di nomina dei componenti dell'Oiv, che non ha visto raggiunta la necessaria intesa con la proposta formulata dal presidente dell'Istituto.

Con riguardo, poi, alla politica di bilancio, il Civ ha adottato un atto di indirizzo relativo ai criteri di redazione dei programmi sottostanti le missioni, inteso, tra l'altro, ad evitare commistioni tra spese di tipo previdenziale e assistenziale, attraverso l'individuazione delle pensioni da inserire nella missione "politiche previdenziali" e quella "diritti sociali, politiche sociali e famiglia".

Atto di indirizzo di cui lo stesso Civ ha lamentato, in occasione di provvedimenti di variazione di bilancio, non essere stato dato adeguato seguito da parte degli organi di gestione (questi ultimi, a loro volta, avendo operato in conformità alle indicazioni del Ministero dell'economia).

In data 19 aprile 2016 il Civ ha deliberato la Relazione programmatica 2017-2019, documento che contiene le linee di indirizzo strategico dell'Inps, riferite, come di consueto, a tutti i settori dell'attività istituzionale e all'assetto organizzativo dell'Istituto, secondo obiettivi di consolidamento e obiettivi di innovazione.

⁸ Il riferimento è al documento prodotto dalla già citata Commissione di studio nominata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali nel 2012, cui innanzi si è fatto cenno.

È, infine, da considerare come il Civ nella seduta del 29 dicembre 2016 abbia approvato il Bilancio Sociale per il 2015, strumento ormai consolidato con il quale si rendicontano le diverse attività dell'Istituto e il valore sociale generato.

2.4 Quanto alla vigilanza ministeriale ed ai controlli spettanti al Collegio dei sindaci, ancora una volta devono, essere ribadite le osservazioni formulate dalla Corte dei conti nelle relazioni afferenti ai precedenti esercizi. Non senza mancare di sottolineare come, in assenza di interventi riformatori, le criticità segnalate rischiano inevitabilmente di tradursi in difficoltà gestionali con riflessi diretti sull'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

In particolare è da rilevare come la stratificazione di molteplici disposizioni anteriori e successive alla legge fondante n. 88/1989, l'istituzione del Civ con proprie attribuzioni di vigilanza e il rinvio al codice civile per quelle dei sindaci, hanno condotto ad una non agevole applicazione integrata di norme spesso ispirate a logiche differenti e, tra loro, non coordinate.

Appare, in primo luogo, necessaria la ridefinizione della latitudine dei poteri ministeriali di controllo, oggi fondata su un quadro normativo contraddittorio, in costanza anche della mancata espressa abrogazione di norme tra loro incompatibili, oltre che su una disciplina risalente per il commissariamento (d.p.r n. 639/1970), 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 (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.

A tale riguardo è da sottolineare come il percorso di riforma organizzativa e funzionale dell'Istituto, oggetto delle determinazioni presidenziali del 2016, avrebbe potuto giovare di rapporti più lineari tra “vigilante” e “vigilato” di quanto non sia in effetti accaduto. Basti pensare come le osservazioni rese dal Ministero del lavoro, d'intesa con quello dell'economia, siano state precedute dall'autonoma formulazione al primo dicastero e allo stesso Inps di rilievi e richieste di integrazione documentale da parte del Ministero dell'economia e, per quanto di competenza, del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei Ministri, che soltanto in un momento successivo hanno trovato unitario coordinamento nell'azione del Ministero del lavoro.⁹

In ogni caso e nelle linee generali, si ritiene ormai del tutto inadeguato – ai fini dello stesso effettivo riconoscimento dell'autonomia dell'Inps - un modello di vigilanza incentrato esclusivamente sul controllo di singoli atti, pur se “assistiti” da immediata esecutività. Quando, invece, andrebbero definiti e raffinati strumenti ulteriori in grado anche di verificare la conformità dell'azione dell'Istituto ai programmi e indirizzi governativi in materia di previdenza, tenendo anche conto degli indirizzi strategici dettati dal Civ, l'efficacia dei sistemi di controllo interno, la trasparenza dell'azione amministrativa e, più in generale, il livello e la qualità dei risultati ottenuti.

Un'ultima osservazione è da riferire al controllo sui bilanci disciplinato dall'art. 9, della l. n. 88/ 1989. Controllo che si sostanzia nella facoltà riconosciuta ai Ministeri vigilanti di formulare rilievi su bilanci preventivi, su quelli consuntivi e sulle note di variazione rinviandoli a nuovo esame “da parte del consiglio di amministrazione”. Disposizione, questa, in alcun modo coordinata con le competenze attribuite in materia al Civ, tenuto - ai sensi dell'art. 3, c. 4, del d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479 - ad approvare in via definitiva il bilancio preventivo e il conto consuntivo, limitandosi la norma da ultimo ricordata a prevedere che “in caso di non concordanza tra i due organi, il Ministro del lavoro e della previdenza sociale provvede all'approvazione definitiva”.

Quanto, poi, al collegio dei sindaci va ancora una volta sottolineata l'opportunità di una revisione normativa che ne riduca la consistenza numerica – attualmente stabilita in nove componenti di designazione da parte del Ministero del lavoro e del Ministero dell'economia, tutti collocati in

⁹ Non ci si può, poi, esimere dal porre in evidenza come il Ministero del lavoro, con lettera del dicembre 2016 indirizzata al presidente dell'Istituto (e, per conoscenza, anche al Collegio dei sindaci), abbia posto l'accento su una serie di criticità gestionali afferenti non solo al percorso di riforma dell'assetto organizzativo e funzionale dell'Inps (rimarcando il mancato adeguamento ad alcune osservazioni), ma anche all'andamento finanziario ed economico-patrimoniale della gestione, all'attività negoziale e al conferimento di incarichi dirigenziali. Aspetti, questi, di cui vi è riferimento nei diversi capitoli del presente referto. E' lo stesso dicastero ad invitare l'Istituto ad attivare “virtuose dinamiche interne, peraltro condizione fondamentale di qualsivoglia modello di *governance* ed adotti altresì procedure che garantiscano continuità e correttezza degli adempimenti cui è tenuto l'assetto di vertice dell'Ente”. A questo intervento ministeriale ha fatto seguito una lettera del presidente che rimarca la correttezza dell'operato dell'amministrazione, la regolarità delle procedure adottate e gli interventi posti in essere per fare fronte ai profili gestionali evidenziati dal Ministero vigilante.

posizione di fuori ruolo – in linea con gli indirizzi legislativi in materia di riduzione della composizione degli organi collegiali. Nel periodo in riferimento il Collegio ha, di fatto, operato in una composizione di otto membri, in assenza della designazione di un ulteriore componente da parte del Ministero del lavoro.

In virtù del richiamo contenuto nell'art. 3, c. 7, del d.lgs. n. 479/94 al codice civile, il Collegio vigila sul rispetto da parte dell'ente delle norme di carattere sia generale, sia specifico, nonché sulla conformità alla legge dell'assetto organizzativo dell'ente. In base a quanto disposto dall'art. 10, della l. n. 88/1989, il Collegio vigila, altresì, sulla legittimità e regolarità contabile di tutte le gestioni amministrative dall'Istituto, ivi compreso il controllo sugli atti relativi alla gestione del patrimonio e sul bilancio dell'ente.

E', poi, da porre in evidenza come i sindaci, all'indomani delle disposizioni che hanno fatto venir meno il Consiglio di amministrazione, continuano a partecipare – unitamente al magistrato della Corte dei conti delegato al controllo, che vi assiste - alle periodiche riunioni di lavoro convocate dal presidente dell'Istituto, per l'esame delle più importanti determinazioni presidenziali da adottare di sua iniziativa ovvero, di norma, sulla proposta formulata dal direttore generale.

Si tratta, in buona sostanza, di un procedimento non privo di inevitabili imperfezioni, inteso a surrogare la partecipazione degli organi di controllo all'assenza di collegialità in capo all'organo di indirizzo politico-amministrativo. Procedimento che, comunque, consente un apporto collaborativo al presidente riguardo all'adozione degli atti di sua competenza¹⁰.

Nel 2015 il Collegio dei sindaci ha tenuto settantuno riunioni ed ha svolto un'intensa attività, rilevando numerose criticità gestionali e formulando raccomandazioni per un miglior andamento dell'Istituto. Nel corso del 2016 il Collegio ha esaminato con specifica attenzione le determinazioni presidenziali relative alla riorganizzazione dell'Istituto, al nuovo Ordinamento funzionale e a criteri e modalità per la nomina dei dirigenti, formulando numerosi rilievi anche di legittimità cui è stata data tempestiva comunicazione ai Ministeri vigilanti per le determinazioni di competenza.

2.5 Il direttore generale riveste, ai sensi di legge, natura di organo ed è posto a capo della struttura amministrativa dell'Istituto. Nel particolare assetto duale che configura il sistema di governo dell'ente questa natura assume un valore che non è solo nominalistico, ma rappresenta un elemento di rilievo di un delicato assetto di contrappesi rispetto al presidente, titolare del potere di indirizzo

¹⁰ A questo riguardo non può non essere sottolineato come, in occasione del percorso di riorganizzazione dell'Istituto, alcuni atti di tale natura non sempre siano stati oggetto di disamina, in difformità con quanto previsto dalle stesse regole che l'Istituto si è dato.

politico-amministrativo e allo stesso Civ, spettando ad esso il compito di tradurre in piani operativi le linee di programmazione generale, ottimizzando l'impiego delle risorse.

Al direttore generale, infatti, la legge affida, tra l'altro, un potere/dovere di proposta per l'adozione da parte del presidente di atti di particolare rilevanza destinati a riflettersi sulla gestione amministrativa, quali le norme in materia di riorganizzazione dell'ente e di nomina dei dirigenti generali.

Al di là del sistema duale che caratterizza il governo dell'Inps, la figura del direttore generale è centrale anche al fine di garantire il rispetto della necessaria separatezza tra funzioni di indirizzo politico (proprie del presidente) e funzioni di amministrazione attiva, secondo i principi di carattere generale sanciti dal d.lgs. n. 165/2001.

E', comunque, da rilevare come il venire meno del Consiglio di amministrazione e il conseguente accentrarsi nella figura del presidente dei relativi compiti, non abbia giovato all'ottimale svolgersi dei rapporti tra i due organi (entrambi monocratici) e abbia determinato, non sempre in un clima di fruttuoso dialogo, una serie di contrasti proprio su quegli atti in cui la proposta del direttore generale è resa obbligatoria dalla legge.

In buona sostanza i provvedimenti, adottati dal presidente a decorrere dalla metà del 2016, in materia di nuova organizzazione dell'ente, di nuovo Ordinamento delle funzioni e di nomina dei dirigenti, hanno delineato una strategia di azione assai differente, se non antitetica, da quella proposta dal direttore generale, con ricadute non positive sull'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

L'auspicata riforma della *governance* dell'Inps dovrà, pertanto, confrontarsi anche con le pur contingenti criticità appena esposte, per ricercare un nuovo punto di equilibrio – anche alla luce dei principi rinvenibili nel citato d.lgs. n. 165/2001 - nell'individuazione delle competenze del direttore generale e nella definizione dei rapporti dello stesso con gli organi di indirizzo politico e strategico.

Si rappresenta, infine, come il direttore generale (di provenienza esterna all'Inps, avendo in precedenza svolto incarichi di rilievo anche nel settore della gestione del personale di società pubbliche), nominato con decreto del Ministero del lavoro, su proposta del presidente dell'Istituto, in carica dal febbraio del 2015, si è dimesso nel novembre del 2016.

In data 13 gennaio 2017 il Ministro del lavoro ha nominato, su proposta del presidente dell'Istituto, il nuovo direttore generale, scelto tra i dirigenti di prima fascia dell'ente.

2.6 La spesa impegnata per gli organi dell'ente si attesta nel 2015 su 3,346 ml, con un incremento del 17 per cento sul precedente esercizio, quando era pari a 2,853 ml. Aumento, questo, essenzialmente da ricondurre all'inserimento del direttore generale nei capitoli di spesa degli organi, giacché il relativo importo era in precedenza inserito nell'ambito degli oneri per stipendi, dato che l'incarico era ricoperto da figure apicali di provenienza interna all'Istituto.

In incremento è anche la spesa che si riferisce ai componenti del Collegio dei sindaci (+12 per cento) da riferire in prevalenza alla voce compensi fissi.

La tabella 1 dà conto della spesa complessiva per gli organi nel 2015 in raffronto al precedente esercizio, distintamente per compensi fissi e altri oneri.

Tabella 1 - Spesa per gli Organi

TOTALI	compensi fissi	oneri per rimborsi spese	anno 2014	compensi fissi	oneri per rimborsi spese	anno 2015	diff. 2015 su 2014	variaz.
Presidente	140.000	30.041	170.041	125.000	60.000	185.000	14.959	9%
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	396.874	137.902	534.776	388.271	106.337	494.608	-40.168	-8%
Collegio sindacale	2.142.133	5.683	2.147.816	2.403.000	6.729	2.409.729	261.913	12%
Direttore generale	0	0	0	254.912	2.139	257.051	257.051	n.s.
TOTALE GENERALE	2.679.007	173.626	2.852.633	3.171.183	175.205	3.346.388	493.755	17%

Fonte: Inps

La spesa generale per i comitati e le commissioni centrali è esposta nella tabella 2 e mostra una pur ridotta contrazione degli oneri in tutti i settori. In aumento è, invece, la spesa relativa ai comitati e alle commissioni a livello periferico, in ragione principalmente dei maggiori impegni afferenti ai gettoni di presenza, il cui importo è, comunque, fissato in conformità a quanto disposto dall'art. 7, c. 11, del d.l. n. 78/2010¹¹.

¹¹ Si tratta dei comitati regionali e dei comitati provinciali. I primi svolgono compiti di indirizzo e vigilanza in riferimento al territorio di riferimento, nonché di coordinamento dei comitati provinciali. Questi ultimi hanno competenza sui ricorsi in materia di prestazioni, cassa integrazione ordinaria e contributi, entro il limite di 50.000 euro.

Tabella 2 - Spesa per Comitati e Commissioni

COMITATI E COMMISSIONI CENTRALI	oneri per gettoni	oneri per rimborsi spese	anno 2014	oneri per gettoni	oneri per rimborsi spese	anno 2015	diff. 2015 su 2014	variazione
FPLD	6.953	8.438	15.391	8.000	8.000	16.000	609	4%
Prestazioni Temporanee	4.595	3.000	7.595	4.259	2.000	6.259	-1.336	-18%
GIAS	600	0	600	600	0	600	-	0%
CD-CM	6.658	12.724	19.382	3.961	12.527	16.488	-2.894	-15%
Artigiani	1.553	6.520	8.073	1.911	6.611	8.522	449	6%
Commercianti	10.026	14.500	24.526	8.720	14.029	22.749	-1.777	-7%
Parasubordinati	2.575	5.520	8.095	2.500	5.060	7.560	-535	-7%
FF.SS.	1.442	2.000	3.442	1.159	2.000	3.159	-283	-8%
Volo	2.526	2.849	5.375	2.693	2.264	4.957	-418	-8%
Clero	1.326	4.266	5.592	1.500	2.160	3.660	-1.932	-35%
Familiari	1.532	3.422	4.954	1.418	2.926	4.344	-610	-12%
Commissione CAU	7.553	10.000	17.553	4.269	2.000	6.269	-11.284	-64%
Totale	47.339	73.239	120.578	40.990	59.577	100.567	-20.011	-17%
Commissioni ex INPDAP								
Vigilanza dipendenti Civili militari Stato	4.566	1.000	5.566	3.563	2.000	5.563	-3	0%
Vigilanza Enti locali	6.914	10.410	17.324	6.478	7.489	13.967	-3.357	-19%
Vigilanza Enti di diritto pubblico	2.009	500	2.509	1.125	1.000	2.125	-384	-15%
Vigilanza pensioni sanitari	1.562	6.589	8.151	1.639	3.559	5.198	-2.953	-36%
Vigilanza pensioni ufficiali giudiziari	2.000	500	2.500	1.090	1.000	2.090	-410	-16%
Vigilanza insegnanti di asilo	2.013	500	2.513	1.069	1.000	2.069	-444	-18%
Comitato tecnico pensioni privilegiate	1.279	1.500	2.779	1.320	1.999	3.319	540	19%
Totale	20.343	20.999	41.342	16.284	18.047	34.331	-7.011	-17%
Comitati Fondi di Solidarietà								
Credito	2.000	1.500	3.500	2.000	1.500	3.500	-	0%
Credito Cooperativo	2.172	1.784	3.956	2.000	1.500	3.500	-456	-12%
Assicurativi	66	0	66	0	0	0	-66	-100%
Monopoli	1.000	1.000	2.000	0	0	0	-2.000	-100%
Tributi	1.000	1.000	2.000	0	0	0	-2.000	-100%
Poste	1.000	1.000	2.000	0	0	0	-2.000	-100%
Trasporto Aereo	6.006	3.000	9.006	6.000	2.000	8.000	-1.006	-11%
Totale	13.244	9.284	22.528	10.000	5.000	15.000	-7.528	-33%
Comitati e Commissioni a livello Periferico	73.559	104.369	177.928	105.421	97.570	202.991	25.063	14%
TOTALE GENERALE	154.485	207.891	362.376	172.695	180.194	352.889	-9.487	-3%

Fonte: Inps

La tabella 3, infine, riepiloga la spesa complessiva sostenuta dall'ente per gli organi e i comitati centrali e periferici, con un incremento del 15 per cento sul 2014.

Tabella 3 - Spesa complessiva per Organi, Comitati e Commissioni

TOTALI	compensi fissi	altri oneri	anno 2014	compensi fissi	altri oneri	anno 2015	diff. 2015 su 2014	variazione
Organi	2.679.007	173.626	2.852.633	3.171.183	175.205	3.346.388	493.755	17%
Comitati e Commissioni centrali	0	120.578	120.578	0	100.567	100.567	-20.011	-17%
Commissioni ex INPDAP	0	41.342	41.342	0	34.331	34.331	-7.011	-17%
Comitati e Fondi di solidarietà	0	22.528	22.528	0	15.000	15.000	-7.528	-33%
Comitati e Commissioni a livello periferico	0	177.928	177.928	0	202.991	202.991	25.063	14%
Altre spese	0	25.496	25.496	0	18.679	18.679	-6.817	-27%
TOTALE GENERALE	2.679.007	561.498	3.240.505	3.171.183	546.773	3.717.956	477.451	15%

Fonte: Inps

3. L'assetto strutturale

3.1 L'Ordinamento delle funzioni dell'Istituto è stato oggetto di attenzione, da parte della Corte dei conti, nelle relazioni concernenti i precedenti esercizi con specifico riguardo all'assetto strutturale conseguente all'incorporazione nell'Inps degli istituti previdenziali pubblici Inpdap ed Enpals.

Si è trattato, nella sostanza, di gestire un percorso di integrazione reso particolarmente complesso dalla necessità di inglobare nell'Istituto le risorse umane, le strutture e le stesse procedure operative degli enti soppressi, tutto ciò in presenza di norme che nulla di più hanno disposto, oltre al sancire la fusione tra gli enti in parola.

Nel corso del 2014, successivamente alla determinazione della nuova pianta organica con la previsione di quarantotto uffici di livello dirigenziale generale (di cui ventitré di provenienza Inpdap), è stato adottato un Piano industriale di durata triennale, cui si è inteso attribuire valore programmatico di sviluppo delle attività, in coerenza con i vincoli, anche di natura finanziaria, imposti dalla legislazione vigente. Sono stati, poi, adottati il Regolamento di organizzazione e il nuovo Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali.

In quest'ambito, si è collocata l'istituzione di tredici funzioni di livello dirigenziale generale per progetti temporanei che, come osservato dalla Corte dei conti, non ha colto l'obiettivo di porre le basi per una concreta riorganizzazione dei servizi e della struttura, essendosi tradotta più in una sommatoria di posti di funzione che in una azione di effettiva razionalizzazione.

Le strutture di progetto, infatti, contraddistinte da contenuti funzionali disomogenei o così ampi da assorbire le competenze di altre direzioni centrali o tanto angusti da non giustificarne l'esistenza, sono sembrate aver scontato l'assenza di un disegno programmatico di ampio respiro, suscettibile di una evoluzione con l'assestamento delle nuove competenze affidate all'Inps.

Le medesime considerazioni paiono trovare – almeno in linea astratta - conferma nella determinazione presidenziale (n. 110 del 28 luglio 2016) che, con innovazioni di rilievo rispetto all'assetto preesistente, individua il nuovo Ordinamento delle funzioni dell'Istituto.

Assetto funzionale che segue, a distanza di meno di un mese, all'adozione del nuovo Regolamento di organizzazione dell'Istituto - della cui genesi e dei connessi profili di criticità si è fatto cenno nel capitolo due di questa relazione – e di una pianta organica che fissa nel numero di quarantasei i posti di funzione di livello dirigenziale generale.

Le disposizioni contenute nel Regolamento di organizzazione dettano le linee fondamentali della struttura degli uffici e, a livello territoriale, delineano una maggiore complessità organizzativa e più elevati livelli di responsabilità dirigenziali, con la previsione di direzioni di coordinamento

metropolitano - di pari livello dirigenziale generale delle direzioni regionali - da cui dipendono filiali metropolitane con competenze uguali alle già esistenti direzioni provinciali, a loro volta articolazioni delle direzioni regionali.

Queste linee generali trovano declinazione nel citato provvedimento presidenziale sull'Ordinamento delle funzioni. A livello territoriale si istituiscono le Direzione di coordinamento metropolitano di Roma, Milano e Napoli, tutte qualificate (al pari di due neo istituite direzioni centrali) quali direzioni sperimentali di innovazione strategica, a volerne sottolineare una eventuale temporaneità, fondata, peraltro, su una verifica di "adeguatezza in ordine a finalità e obiettivi" non bene identificabile, né in termini temporali né quanto ai contenuti.

Tre direzioni regionali (Molise, Umbria e Basilicata, nel precedente Ordinamento rette da dirigenti di seconda fascia) assurgono al rango dirigenziale di prima fascia, restandone escluse soltanto quelle della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige. Sempre a livello di struttura al servizio del territorio viene istituito un nuovo ufficio, denominato Servizi agli utenti, con il compito di assicurare l'uniformità sul territorio nazionale dell'erogazione del servizio.

Gli uffici territoriali di livello dirigenziale generale passano, dunque, dai quindici del precedente ordinamento ai ventidue dell'attuale (ivi compresa la Direzione servizi agli utenti).

Se il nuovo assetto territoriale trova la propria ragione nel prevedere, come specificato nelle premesse del relativo provvedimento, "un livello decisionale in grado di garantire la gestione capillare delle importanti interazioni con le realtà locali anche in considerazione delle peculiarità dei relativi bacini di utenza", non meno innovativo è l'ordinamento delle funzioni centrali, in funzione della asserita razionalizzazione dei relativi centri decisionali.

L'ossatura dell'Istituto a livello centrale viene, così, ad essere costituita (oltre che dall'Oiv) da quattro direzioni centrali poste a supporto del presidente e del direttore generale¹², da quattro direzioni di prodotto¹³ e da sei direzioni strumentali¹⁴.

Importante, nel complesso, è la contrazione del numero degli uffici dirigenziali generali centrali che passano dai trentadue del precedente Ordinamento (ivi compresi i tredici Progetti temporanei istituiti con determinazione commissariale del 2014) ai quattordici del 2016, di cui due qualificati come direzioni sperimentali di innovazione strategica (Segreteria unica tecnica normativa e Sostegno alla non autosufficienza, invalidità civile e altre prestazioni).

¹² Si tratta delle seguenti direzioni: Segreteria unica tecnica normativa; Studi e ricerche; Relazioni esterne; Audit, trasparenza e anticorruzione.

¹³ Entrate e recupero crediti; Pensioni; Ammortizzatori sociali; Sostegno alla non autosufficienza, invalidità civile ed altre prestazioni.

¹⁴ Organizzazione e sistemi informativi; Risorse umane; Amministrazione finanziaria e servizi fiscali; Pianificazione e controllo di gestione; Patrimonio e archivi; Acquisti e appalti.

E' da dire, in proposito, come la Corte dei conti nelle relazioni riferite ai trascorsi esercizi abbia sempre auspicato un riordino dell'Ordinamento delle funzioni teso a conseguire, in un contesto di razionalizzazione, una maggiore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e, parallelamente, il contenimento dei costi della struttura.

In questo senso, quanto al primo profilo, non può non essere apprezzato l'obiettivo "taglio" delle strutture centrali di livello dirigenziale generale che consegue al venir meno dei ricordati tredici Progetti temporanei e all'ulteriore contrazione di cinque direzioni di uguale livello.

La pianta organica dei dirigenti di 1^a fascia rimane, tuttavia, stabilita in effettive quarantasei unità, con conseguente individuazione di trentasette posti di funzione (ivi compreso quello relativo all'Oiv) e otto incarichi di consulenza studio e ricerca.

Ciò premesso è da dire che una valutazione ponderata delle scelte compiute con la definizione del rinnovato assetto strutturale dell'Inps sconta necessariamente il giudizio sulla "capacità" degli uffici di accrescere le potenzialità dell'Istituto nel perseguire i propri compiti istituzionali.

Si tratta, dunque, di rinviare questa valutazione ad un prossimo futuro, considerata anche la scelta di attribuire natura sperimentale - dunque, almeno potenzialmente, temporanea - a cinque uffici di livello dirigenziale generale (ai due uffici centrali sopra ricordati, si aggiungono, a livello territoriale, le direzioni di coordinamento metropolitano di Roma, Milano e Napoli).

Sin da ora, però, sembra opportuno porre in evidenza alcuni aspetti del nuovo Ordinamento che paiono assumere un rilievo particolare, non senza osservare come sarebbe stato opportuno che un intervento di così grande rilievo fosse accompagnato da una relazione illustrativa che desse conto della ragione delle scelte compiute, considerato anche il travagliato iter istruttorio che ha preceduto il provvedimento finale ed il dissenso espresso su molti aspetti dal direttore generale.

Va in questa sede ricordato come il principio ispiratore del riassetto della dirigenza generale, sia stato quello di razionalizzare la struttura organizzativa, riaccorpendo funzioni in precedenza parcellizzate tra diverse direzioni centrali ovvero attribuite a progetti temporanei, che ponevano non pochi interrogativi in riferimento al rischio di duplicazione di competenze e sovrapposizione degli ambiti di azione.

Come già si è accennato, quattro direzioni centrali sono poste a supporto del presidente e del direttore generale. Si tratta di un assetto innovativo rispetto al precedente Ordinamento la cui portata merita una particolare attenzione, da valutare anche in relazione al sistema di governo dell'Istituto ed ai principi di separazione tra compiti di indirizzo politico amministrativo e attività di gestione e connesse responsabilità.

Il delicato equilibrio che contraddistingue il governo dell'Istituto impone, infatti, l'attenta ponderazione degli effetti di scelte organizzative che, pur se neutre ove riferite a una generica definizione di supporto, possano tradursi o possano determinare situazioni di incertezza nell'attività di "riporto", da una parte, al presidente e, dall'altra, al direttore generale.

Profilo, questo, che merita una riflessione critica con riguardo alla istituzione della "Direzione centrale segreteria unica tecnica normativa" e alla declinazione dei relativi compiti. La direzione cura, infatti, sia il coordinamento delle attività connesse alle funzioni del presidente sia, a supporto del direttore generale, la funzione di coordinamento delle azioni sviluppate dalla tecnostruttura. In buona sostanza viene ad assorbire competenze prima demandate ad uffici di supporto (di seconda fascia) posti alle dipendenze dirette del direttore generale, senza che risultino di immediata evidenza i benefici che possono derivare da una siffatta scelta.

Alla medesima direzione centrale afferiscono, altresì, le competenze demandate al soppresso ufficio di segreteria degli organi collegiali (anch'esso di seconda fascia), in specie per quanto attiene il supporto all'attività dei Comitati amministratori di gestioni, fondi e casse.

Figura tra le direzioni di supporto, la Direzione centrale Relazioni esterne, nel cui ambito è istituito l'ufficio "Relazioni con i *media*", che assorbe le competenze prima attribuite all'ufficio stampa e, in parte, ad almeno due dei soppressi Progetti temporanei di livello dirigenziale generale (si tratta del Presidio unificato per la gestione e valorizzazione del patrimonio culturale e del Coordinamento integrato per l'analisi e il monitoraggio della soddisfazione dell'utenza finalizzato alla riduzione del rischio reputazionale).

Quanto alla funzione di audit essa resta affidata alla Direzione centrale Audit, trasparenza e anticorruzione che vede, rispetto al passato, meglio definiti i propri ambiti di competenza.

Il *core business* dell'Istituto a livello centrale è rappresentato - evidentemente come per il passato - da quattro direzioni centrali di prodotto, attraverso una opportuna ricollocazione delle relative funzioni ripartite tra le Direzioni centrali Entrate e recupero crediti, Pensioni, Ammortizzatori sociali, Sostegno alla non autosufficienza, invalidità civile ed altre prestazioni.

Con riguardo alla prima delle citate direzioni appare significativa, già dalla diversa titolazione della struttura (non solo "entrate" ma anche "recupero crediti"), una maggiore attenzione nell'individuazione dei compiti relativi al monitoraggio e all'accertamento delle situazioni creditorie. Di contrasto, dunque, ad un fenomeno - esigibilità dei crediti contributivi e contrasto all'evasione - che assume particolare criticità nella gestione dell'Istituto con pesanti ricadute di natura finanziaria ed economico-patrimoniale. Rilievo assume anche la sottolineata sinergia con il neo costituito Ispettorato nazionale del lavoro, per il contenimento dell'evasione e dell'elusione contributiva, anche

al fine di sviluppare procedure automatizzate di controllo preordinate a potenziare le misure di prevenzione dei fenomeni di irregolarità.

Anche le attribuzioni della Direzione centrale Pensioni paiono, almeno in linea astratta, conseguire ad una efficace opera di razionalizzazione. Su di essa, infatti, si concentrano le attribuzioni già proprie delle sopresse Direzioni centrali convenzioni internazionali e posizione assicurativa.

Per quanto riguarda la struttura dedicata al Sostegno della non autosufficienza invalidità civile e altre prestazioni, va ribadito come essa sia ricompresa tra le cinque direzioni definite come sperimentali di innovazione strategica. Qualificazione sperimentale che, nel caso di specie, appare, invero, non del tutto coerente con la sostanza dei compiti ad essa affidati (pensioni e assegni sociali, prestazioni assistenziali legate all'invalidità civile, cecità e sordità civile, handicap e disabilità; prestazioni creditizie sociali e assistenziali a favore degli iscritti a varie gestioni) che integrano consolidate attribuzioni dell'Inps, già nel precedente Ordinamento affidate a due strutture appositamente deputate (la Direzione centrale assistenza e invalidità civile e Direzione centrale credito e welfare).

Nell'ambito delle direzioni strumentali, la Direzione centrale Organizzazione e sistemi informativi accorpa in sé le competenze affidate in precedenza a due differenti strutture centrali (la Direzione centrale organizzazione e la Direzione centrale sistemi informativi e tecnologici). Ne consegue l'attribuzione alla nuova direzione centrale di un ambito di competenze assai ampio, considerata, da una parte, la vastità e la complessità dei modelli organizzativi dell'Istituto di cui deve essere curato lo sviluppo e la manutenzione e dall'altra la gestione della vasta rete di infrastrutture tecnologiche e telematiche di cui va assicurato lo sviluppo e il potenziamento. Pur restando indubbie le connessioni tra sviluppo del sistema informatico e modello organizzativo, resta da chiedersi se l'unificazione in un'unica struttura di attività di natura amministrativa (definizione di assetti e modelli organizzativi) e di natura prettamente tecnologica (la cura dei sistemi informativi) sia effettivamente rispondente a criteri di razionalizzazione, tali da assicurare maggiore efficienza ed efficacia all'azione dell'Inps.

Quanto alla Direzione centrale Risorse umane essa assume, con una scelta, invero, condivisibile, le competenze in materia di formazione, prima affidate ad una struttura centrale a ciò deputata (la Direzione centrale formazione). Non uguale giudizio è da formulare quanto all'affidamento alla struttura in parola delle attribuzioni intestate nel precedente ordinamento alla Direzione centrale ispettorato. Se da una parte, infatti, appaiono delimitati meglio che nel precedente assetto i confini tra controllo di regolarità amministrativa e funzioni di audit, la terzietà della funzione ispettiva

sembra potesse essere meglio garantita da una struttura autonoma anziché in una direzione centrale essa stessa, almeno in linea teorica, soggetta ad attività di controllo, verifica e inchiesta.

Sono, inoltre, di nuova istituzione la Direzione centrale Patrimonio e archivi - alla quale è affidato il compito di curare la gestione degli immobili strumentali e non strumentali dell'Istituto e degli archivi, sviluppando azioni mirate per la riduzione dell'uso e conservazione dei documenti cartacei - e la Direzione centrale Acquisti ed appalti, le cui rispettive attribuzioni erano nella sostanza affidate ad una unica struttura centrale (la Direzione centrale risorse strumentali) e ad alcuni dei ricordati Progetti temporanei che restano abrogati nel nuovo Ordinamento.

A livello territoriale la presenza dell'Istituto si articola in Direzioni regionali, Direzioni di coordinamento metropolitano, Direzioni provinciali, Filiali metropolitane, Filiali provinciali, Agenzie e Punti Inps.

Alle Direzioni regionali, come detto in precedenza tutte di livello dirigenziale generale fatta eccezione per la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige, è affidata la responsabilità complessiva della gestione e dei risultati conseguiti per l'ambito territoriale di competenza, cui assicurano le funzioni di supporto (risorse umane, flussi contabili, risorse strumentali, pianificazione e controllo di gestione, informatica, comunicazione e audit).

Al riguardo è da domandarsi se l'elevazione delle tre Direzioni regionali di Umbria, Molise e Basilicata a livello dirigenziale generale, trovi adeguata giustificazione (secondo quanto affermato dall'amministrazione) nel conferimento di nuovi compiti e funzioni all'Istituto che investiranno direttamente le articolazioni territoriali, date le interrelazioni con i governi locali che ne deriveranno. E' da considerare, infatti, che nella misura in cui gli ambiti territoriali e i bacini di utenza delle tre Direzioni in argomento rimangono sostanzialmente immutati, non parrebbero aumentati i livelli di complessità territoriale in misura tale da motivare l'attribuzione della loro responsabilità a dirigenti di prima fascia.

Quanto, poi, alle Direzioni di coordinamento metropolitano di Milano, Roma e Napoli, introdotte dal nuovo Ordinamento e anch'esse affidate alla responsabilità di un dirigente di 1^a fascia, di fatto replicano le funzioni delle Direzioni regionali - rispetto alle quali si pongono in totale autonomia - e sono responsabili della gestione e dei risultati delle strutture che ricadono nel relativo bacino territoriale.

La loro istituzione trova fondamento negli elevati livelli di complessità riscontrati, a vario titolo, nei rispettivi territori che già nel precedente assetto aveva portato a prevedere quattro Direzioni di area metropolitana (alle tre sopra menzionate si affiancava quella di Torino), affidate, però, alla responsabilità di un dirigente di seconda fascia e gerarchicamente e funzionalmente subordinate alla

Direzione regionale di riferimento, al pari delle Direzioni provinciali di cui svolgevano le medesime funzioni.

Riguardo a queste ultime, che operano tenendo conto delle direttive impartite dalla direzione regionale di riferimento, il nuovo ordinamento mantiene invariate le funzioni di supporto e *back office* (gestione flussi assicurativi e contributivi, controllo dalla produzione, qualità dei servizi, attività di vigilanza, ecc.).

Nell'ambito delle Direzioni di coordinamento metropolitano, le filiali metropolitane con funzioni analoghe a quelle delle direzioni provinciali (affidate a dirigenti di 2^a fascia), poco si discostano dal modello delle filiali di coordinamento previste dal precedente Ordinamento e istituite nell'ambito delle Direzioni di area metropolitana di Roma e Napoli.

Innovativa rispetto al precedente assetto è l'istituzione delle filiali provinciali, collocate nell'ambito delle direzioni provinciali, di cui replicano le funzioni, ad eccezione dei compiti in materia di acquisizione di beni e servizi e stipula dei contratti.

In riferimento alle filiali provinciali è da osservare l'indeterminatezza degli ambiti territoriali di riferimento, circostanza che se da una parte introduce elementi di flessibilità nel disegno generale, dall'altra rischia di aumentare ulteriormente il livello di complessità organizzativo, così da poterne compromettere la stessa funzionalità.

Quello che emerge, dunque, da una prima analisi - rinviando, come già detto, ad un momento successivo un giudizio compiuto sul nuovo assetto, anche in virtù di quella che sarà l'articolazione interna delle singole strutture - è la moltiplicazione delle funzioni di supporto e consulenza di *back office*.

La funzione di produzione (c.d. *front office*) rimane infatti attribuita alle Agenzie - anche nella loro eventuale qualificazione di Agenzie complesse - ed ai Punti Inps che, istituiti in sinergia con altre pubbliche amministrazioni in ottica di economicità e prossimità all'utenza, rappresentano punti qualificati di informazione ed erogazione di servizio immediato.

E' da porre in evidenza come l'istituzione o la chiusura delle agenzie (spesso trasformate in punti Inps) - in virtù di specifici criteri fissati in apposito regolamento di attuazione del decentramento territoriale - rappresenta elemento di flessibilità nell'assetto dell'Istituto, che permette di modulare l'offerta di servizio in virtù delle caratteristiche del territorio di riferimento e dei relativi bacini di utenza, secondo logiche di economicità e di presidio, anche mediante l'integrazione logistica con altri soggetti pubblici.

Peraltro, i piani di riassetto territoriale e di razionalizzazione logistica adottati dall'Istituto negli ultimi anni - anche a seguito dell'incorporazione di Inpdap ed Enpals - prendono le mosse dalle

disposizioni legislative che impongono una complessiva rivisitazione della presenza delle Amministrazioni sul territorio, in ottica di riduzione delle spese di funzionamento, e dall'evoluzione dei canali di accesso ai servizi da parte dei cittadini, che richiedono sempre meno una interazione diretta con le sedi territoriali.

In virtù di quanto detto, la chiusura delle agenzie, la loro trasformazione in punti Inps, la ridefinizione dei bacini di utenza permette di razionalizzare la presenza dell'Istituto sul territorio, con l'obiettivo di ridurre i costi di gestione e distribuire in modo ottimale le risorse umane.

Da ultimo si rileva, quale principale novità del nuovo assetto territoriale, la creazione di una struttura centrale al servizio del territorio, denominata Servizi agli utenti che, oltre ad assicurare l'uniformità sull'intero territorio nazionale degli standard operativi e di qualità nell'erogazione del servizio, si pone quale punto di integrazione e qualificazione delle relazioni con gli utenti attraverso la gestione degli intermediari e dei canali telematici.

All'interno di detta direzione opera una sede virtuale a supporto delle strutture di produzione, cui sono intestate competenze propedeutiche allo sviluppo/fornitura di prodotti e servizi, per realizzare economie di scopo e di scala. In particolare, cura lo svolgimento di alcune lavorazioni ricorrenti e sistematiche, la realizzazione di piani per lo smaltimento di arretrati, la gestione di istanze a bassissima frequenza, in tal modo da alleggerire i carichi di lavoro delle strutture territoriali - in costante carenza di organici - e permettere di dedicare le risorse disponibili all'erogazione di servizi a più alto valore aggiunto per l'utenza, in ottica consulenziale, coerentemente con il nuovo modello.

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

Si tratta, allo stato, di quarantadue entità - i cui risultati economico-patrimoniali sono analizzati nel capitolo dieci - 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 ventinove) 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.

E' sempre la norma primaria a disciplinare la composizione 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, resta, peraltro, da verificare la perdurante validità di un modello gestionale particolarmente complesso che vede, non soltanto e non tanto, un numero di soggetti coinvolti nei comitati di amministrazione particolarmente numeroso, ma soprattutto l'esercizio di competenze sostanzialmente univoche che ben potrebbero essere oggetto di semplificazione attraverso accorpamenti per settori di riferimento, razionalizzando in tal modo anche l'attività dei comitati di amministrazione.

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

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

Resta, però, da considerare come tale indirizzo interpretativo, condivisibile nelle linee generali ed avallato da pareri resi dai Ministeri vigilanti, non abbia trovato coordinamento nelle disposizioni normative emanate successivamente all'entrata in vigore del citato d.lgs. n. 479/1994 istitutive di gestioni e fondi, che espressamente continuano ad attribuire ai relativi comitati amministratori la competenza a predisporre i bilanci, sulla base dei criteri stabiliti dal Civ (che, peraltro, non consta essere stati ancora adottati)¹⁵.

In materia è dunque auspicabile un intervento normativo che rechi chiarezza in una materia tanto delicata 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. Queste ultime non soggiacciono, infatti, quanto a misura e diritto alla spettanza, a vincoli di legge (in quanto diritti soggettivi da soddisfare indipendentemente dal fondo su cui gravano) bensì, esclusivamente, all'obbligo del pareggio di bilancio, con il divieto di erogare prestazioni in carenza di disponibilità.

E' da aggiungere sotto diverso profilo, con riguardo ai medesimi fondi, come il direttore generale dell'Istituto - nelle more di uno specifico intervento normativo primario diretto a stabilire che tutte le movimentazioni finanziarie tra le gestioni amministrate dall'Inps siano evidenziate con regolazioni e non diano luogo a oneri o utili - abbia proposto la modifica della disposizione del Regolamento di amministrazione e contabilità nella parte relativa ai rapporti finanziari tra l'Inps e le gestioni amministrate. In particolare, gli eventuali interessi attivi, derivanti da finanziamenti verso le gestioni con saldo a debito, dovrebbero essere (prudenzialmente) accantonati in apposito fondo indisponibile dello stato patrimoniale, così da non poter essere utilizzati ad incremento delle relative prestazioni. Ciò al fine di prevenire effetti peggiorativi sui saldi finanziari di bilancio dell'Istituto.¹⁶

3.3 Il nuovo modello di servizio - su cui si basa anche il nuovo disegno dell'assetto organizzativo 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

¹⁵ Tra questi, il fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari; la gestione "parasubordinati"; il fondo speciale per il personale dipendente dalle Ferrovie dello Stato s.p.a..

¹⁶ Allo stato, la proposta del direttore generale non risulta recepita in una determinazione presidenziale.

agli utenti occasioni qualificate di informazione ed erogazione di servizio immediato, consentono una gestione capillare del territorio, riservando alle sedi l'attività di produzione e consulenza specialistica.

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

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

Nel contesto delle misure finalizzate al contenimento della spesa pubblica, l'art.1, c. 309, della l. 23 dicembre 2014, n.190 (legge di stabilità 2015), ha previsto la riduzione degli stanziamenti, pari a 35 ml per il 2015, iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro per il finanziamento degli enti di patronato. A regime è inoltre stabilito che, a valere sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati dall'anno 2014, l'aliquota di prelevamento per il finanziamento delle attività e dell'organizzazione di detti istituti è rideterminata nella misura dello 0,207 per cento rispetto allo 0,226 per cento. In tale contesto, come sottolineato anche dall'amministrazione, potrebbe risultare a rischio la qualità sia dell'apporto offerto da tali istituti all'attività dell'Inps, sia dei servizi resi ai cittadini.

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

Con tali soggetti l'Istituto ha in essere differenti convenzioni a seconda della tipologia di servizio reso. Sebbene con l'adozione della determinazione presidenziale n. 12 del 2 aprile 2015, siano 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), non è giunto ancora a maturazione un

ripensamento complessivo dell'attuale assetto convenzionale, in una logica di semplificazione e maggiore efficienza, come peraltro più volte auspicato dagli organismi di controllo.

Alla convenzione sopracitata - che comporta una spesa per l'Istituto di poco meno di 42 ml annui - si affianca, infatti, 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 da ultimo rinnovata nel 2015, con l'adozione della determinazione presidenziale n. 94 del 10 settembre 2015, e più volte prorogata fino a giungere a scadenza il 30 settembre 2016.

Le proroghe sono state, peraltro, motivate proprio dalla rilevata opportunità di approfondire in appositi tavoli tecnici tra tutti i soggetti coinvolti (Inps, Consulta dei Caf, Ministero del lavoro) le questioni afferenti alla compatibilità formale di un'unica convenzione con l'assetto normativo vigente e di valutarne la fattibilità in termini finanziari.

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

Le convenzioni attualmente in vigore prevedono, infatti, pagamenti entro i limiti degli stanziamenti di bilancio disposti annualmente, ponendo il problema della prosecuzione nell'erogazione del servizio nel momento del loro esaurimento, senza dovere porre a carico degli utenti i relativi costi.

Con la determinazione presidenziale n. 137 del 13 ottobre 2016, l'Istituto ha disposto la proroga fino al 31 dicembre dell'accordo in essere con i Caf, garantendo allo stesso tempo l'ulteriore copertura finanziaria, in virtù dell'incremento stimato del numero di Dsu trasmesse pari a circa il 25 per cento rispetto al 2015.

La spesa complessivamente prevista per il 2016 ammonta, quindi, a 87 ml, 11 ml in più rispetto allo stanziamento di bilancio pari a 76 ml. Tale incremento è stato possibile riducendo altre voci di spesa nel bilancio dell'Istituto, fermo restando il versamento al bilancio dello Stato dell'importo complessivo previsto dalle disposizioni in materia di *spending review*.

Il problema della copertura dei costi del servizio reso dai Caf, in particolare, ai fini della certificazione Isee rimane, dunque, ancora non risolto, con ripercussione già dal 2017. E' dunque necessario che si pervenga ad individuare idonee soluzioni anche di carattere tecnico-normativo.

In questo contesto è da porre in evidenza come il ricorso al servizio degli intermediari paia al momento difficilmente prescindibile - come sottolineato dallo stesso Civ nelle proprie linee di indirizzo strategico - in particolare a tutela delle fasce più deboli della popolazione generalmente a basso grado di digitalizzazione.

Allo stato, infatti, il ricorso al Caf da parte dei cittadini, per la compilazione e la trasmissione della Dsu, pur confermandosi quale uno soltanto dei canali previsti dalla normativa attualmente in vigore, rappresenta quello pressoché totalitario, come emerge dal Rapporto di monitoraggio 2015 sul nuovo Isee del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Vi è comunque la possibilità per l'interessato di presentare direttamente on-line la propria dichiarazione, con una procedura assistita predisposta da Inps (le Dsu presentate con questa modalità sono il 2 per cento del totale) ovvero rivolgersi ai Comuni o all'ente erogatore della prestazione (con una percentuale di ricorso a questo canale ormai marginale).

In un'ottica di razionalizzazione e maggiore efficienza dei servizi resi dall'Inps e di contestuale contenimento della spesa, sembrano comunque esistere ampi margini per migliorare e rendere più fruibile - in primo luogo con una adeguata informazione - la procedura telematica messa a disposizione *on-line* dall'Istituto per l'utilizzo in via autonoma da parte dei cittadini.

E', comunque, da aggiungere come da parte dell'Ente - su impulso del suo stesso presidente - sia in corso di studio e approfondimento un percorso finalizzato a verificare la possibilità di una internalizzazione dei servizi in parola. Soluzione, comunque, da vagliare attentamente in termini di costi/benefici e che trova un primo ostacolo nella disponibilità di risorse umane.

La tabella 4 riepiloga la spesa sostenuta dall'Inps per le convenzioni in essere con i Caf, riferita al biennio 2015-2016.

Tabella 4 - Spesa convenzioni con i Caf

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

* I nota di variazione al bilancio di previsione.

** Al netto dell'aumento di 11 ml di euro previsti per la copertura del servizio fino al 31.12.2016.

Fonte: Inps - bilanci preventivi per gli anni 2015 e 2016 e rendiconto dell'anno 2015.

In conclusione, va inoltre ricordato che, oltre a quelle con i Patronati e i Caf, numerose altre convenzioni con organismi pubblici e privati ampliano la platea dei soggetti coinvolti e le modalità procedurali per l'erogazione degli interventi istituzionali, privilegiando il collegamento telematico quale strumento diretto per supportare i servizi e i rapporti con l'utenza, alleggerire le attività di sportello e riallocare le risorse umane su attività a più elevato valore aggiunto.

4. Il sistema dei controlli interni

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

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

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

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

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

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

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

Nel nuovo Regolamento di organizzazione dell'Istituto (determinazione n. 132 del 2016) le funzioni di controllo sono regolate in due distinti titoli, l'uno di disciplina dei controlli interni, l'altro dell'Organismo indipendente di valutazione.

In quest'ambito è specificata l'ulteriore finalità di "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 costante monitoraggio dell'adeguatezza della gestione e l'individuazione delle eventuali misure correttive. Attività svolta attraverso un articolato sistema di controllo dei fenomeni connessi alla produzione delle strutture territoriali e alle attività di quelle centrali, i cui risultati sono esposti nelle verifiche trimestrali - con particolare attenzione al riscontro di efficienza, efficacia ed economicità nell'equilibrio raggiunto tra obiettivi programmati e risorse impiegate, all'indagine sulle cause di possibili disallineamenti ed alla valutazione degli effetti generati dalle azioni correttive introdotte in corso d'opera - corredati da specifici *focus* di approfondimento, sviluppati in collaborazione con le direzioni di prodotto responsabili per competenza.

La Direzione pianificazione cura, inoltre, la gestione del processo di programmazione e budget, avviato, per il 2015, attraverso specifiche circolari, le cui disposizioni hanno interessato tutte le strutture territoriali dell'Istituto, le direzioni centrali e le strutture di progetto, i coordinamenti generali professionali e gli uffici di supporto agli organi.

Cura, infine, anche lo sviluppo del sistema di misurazione della *performance* organizzativa, proponendo al direttore generale i criteri per la valutazione dei relativi risultati.

4.3 I risultati dell'attività della Direzione pianificazione e controllo di gestione costituiscono il riferimento per l'attività di controllo strategico svolta dall'Oiv che si è tradotta, nel 2015, nella redazione di due rapporti semestrali, attraverso i quali è stato fornito un giudizio complessivo, sintetico ed aggregato, sulla *performance* dell'Istituto, come stato di avanzamento delle linee di indirizzo e degli obiettivi strategici contenuti nella relazione programmatica del Civ 2015-2017.

Per l'esercizio in esame, l'Oiv ha parzialmente innovato la metodologia di monitoraggio delle attività svolte. In aggiunta all'audizione dei dirigenti generali responsabili di alcune direzioni centrali e dei progetti, è stato introdotto, in via sperimentale, un questionario - seguito da interviste di approfondimento - rivolto agli assegnatari degli obiettivi più rilevanti, al fine di acquisire elementi utili alla tempestiva e differenziata valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi.

Nei report sul 2015, l'Oiv ha rilevato, in particolare, profili di disallineamento temporale tra la definizione degli obiettivi nel Piano della *performance* 2015-2017 e la loro attribuzione ai dirigenti centrali e periferici da parte del direttore generale.

Inoltre il Piano - quale documento di sintesi in grado di individuare obiettivi, indicatori e *target* per il 2015 - ha risentito, nel giudizio dell'organismo di controllo strategico, della proliferazione e sovrapposizione di documenti gestionali riguardanti gli obiettivi per il triennio non sempre coerenti fra di loro e con quelli indicati nella relazione programmatica del Civ.

Quanto al monitoraggio sul funzionamento complessivo del sistema della valutazione, della trasparenza e integrità dei controlli interni¹⁷, le considerazioni dell'Oiv assumono particolare e più ampio rilievo (rispetto all'oggetto dell'indagine) in quanto temporalmente collocate a conclusione del processo di integrazione in Inps delle funzioni e delle risorse di Inpdap e Enpals.

In buona sostanza, è posto in evidenza come l'attività dell'amministrazione nel perseguimento di obiettivi di maggiore efficienza sia stata condizionata, da una parte, da una cornice normativa (la l. n. 214/2011) inadeguata a consentire la migliore gestione di un processo di incorporazione tanto complesso e, dall'altra, da un intervento di riorganizzazione dell'Istituto (definito nel 2014) assai lontano dall'aver raggiunto obiettivi di effettiva razionalizzazione, tanto (è da aggiungere) da necessitare di una profonda opera di revisione portata a termine nel 2016 con l'adozione, in primo luogo, del nuovo Regolamento di organizzazione.

In siffatto contesto, è da porre in evidenza come l'Oiv abbia rilevato non sussistere le condizioni per riferire compiutamente sul sistema "valutazione e premialità" in presenza di un sistema di valutazione (approvato nel 2010) rimasto privo di una concreta e strutturata regolamentazione e realizzazione, intervenuta per la dirigenza soltanto nel 2015 (determinazione n. 111 dell'8 ottobre 2015) con l'individuazione, in via sperimentale, dei criteri per la valutazione della *performance* individuale e con effetto sul ciclo 2016.

Quanto ai sistemi informativi della trasparenza di Inps, l'Oiv ha monitorato l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale e ha

¹⁷ Relazione sullo stato di realizzazione e sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni dell'aprile 2016.

riscontrato come nel corso dell'anno 2015 la sezione sia stata implementata, sia in termini di contenuti che sotto un profilo grafico, in modo da renderla sempre più completa e rispondente alle prescrizioni normative.

In base a quanto stabilito dall'art.3, c.4, del d.lgs. n. 479/1994, i componenti dell'Oiv - nominati dal presidente dell'Istituto, previa intesa con il Civ, nel giugno del 2013 - sono venuti a scadenza, trascorsi i tre anni del loro mandato.

Il presidente dell'Inps, nel luglio del 2016, ha comunicato al Civ i nominativi dei nuovi componenti, ma su di essi non è intervenuta la prevista intesa con l'organo di vigilanza, avendo quest'ultimo ritenuto - in ragione di quanto rappresentato dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei ministri - che in presenza delle nuove regole per la nomina dei componenti dell'Oiv di cui al d.p.r. 9 maggio 2016, n. 105, potesse restare in carica l'organo scaduto sino al completamento delle procedure previste dal medesimo decreto presidenziale¹⁸.

4.4 La Direzione centrale audit è stata configurata, fin dalla sua istituzione (a fine del 2005), come funzione 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, all'ufficio è stato affidato il presidio di tutti i processi dell'Istituto, attraverso l'analisi della regolarità dell'iter procedurale, del prodotto finale e la rispondenza dei processi stessi ai modelli organizzativi individuati; il monitoraggio delle attività in funzione delle aree di rischio; la verifica della funzionalità dei sistemi di prevenzione delle frodi.

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

Sotto l'aspetto operativo, la realizzazione del sistema antifrode ha visto, già nel 2015, l'attivazione di un *software* di gestione e di archiviazione delle segnalazioni di frode, in parallelo all'implementazione del sistema di *risk management* attraverso l'inclusione nei manuali dei rischi di processi precedentemente non previsti, riferiti in particolare alla gestione pubblica.

¹⁸ Il Dipartimento della funzione pubblica con circolare del 14 luglio 2016, in attesa della piena operatività della nuova normativa (che, per quanto qui rileva, dispone che i componenti dell'Oiv siano prescelti tra i soggetti iscritti in un elenco nazionale dei componenti degli organismi indipendenti di valutazione, tenuto dal Dipartimento) ha sostanzialmente rimesso alle pubbliche amministrazioni - nelle more dell'adozione di un apposito decreto ministeriale inteso a rendere operativo il predetto elenco nazionale - la scelta circa l'opportunità di prorogare i componenti uscenti ovvero di procedere alla nomina dei nuovi componenti secondo le modalità operative "finora seguite" e con durata non superiore a quella prevista dalle disposizioni vigenti.

Tra le attività di maggior rilievo svolte nel 2015 dalla direzione centrale, un cenno è da riservare agli interventi in materia di gestione del credito (iscrizione delle aziende, dilazioni amministrative, sospensioni su cartella), di erogazione di prestazioni (ricostituzioni documentali, ricongiunzioni ex art. 2, l. 7 febbraio 1979, n. 29, rendite vitalizie e pensioni di privilegio ai militari) e di invalidità civile (accertamento tecnico preventivo).

Oltre a specifiche attività di carattere ispettivo effettuate su richiesta del presidente o del direttore generale e alla cooperazione con la Guardia di Finanza - in attuazione del protocollo d'intesa siglato nel 2014, allo scopo di consolidare l'azione di contrasto all'evasione contributiva ed alle frodi riguardo ai pagamenti previdenziali ed assistenziali -, la direzione ha proseguito la campagna di audit sulla conformità delle attività degli uffici al modello di organizzazione dell'Istituto definito nel 2014 ed ha effettuato controlli di regolarità sui processi amministrativi e di servizio, con particolare attenzione all'attività negoziale.

Il direttore centrale Audit riveste anche la funzione di Responsabile della prevenzione della corruzione e, dal 5 novembre 2015, anche della trasparenza. Annualmente, oltre a redigere la relazione anticorruzione, predispone il Piano triennale di prevenzione della corruzione (Ptpc) e il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità ad esso allegato.

Il Ptpc per il 2016–2018 è stato predisposto attraverso un'attività di aggiornamento ed integrazione del precedente documento con riferimento alle iniziative assunte nel corso del 2015 ed a quelle pianificate per il triennio di riferimento, delineando la strategia anticorruzione dell'Istituto, esplicitando le misure di prevenzione della corruzione e le relative disposizioni applicative interne, nonché le modalità di attuazione del sistema di “gestione del rischio” e gli esiti conseguiti.

4.5 Nel 2015, la verifica della regolarità degli atti e dell'iter procedurale, l'evidenziazione dei fatti lesivi, l'attivazione degli interventi per la normalizzazione delle situazioni e per la sanzione dei comportamenti è stata svolta dall'apposita Direzione centrale ispettorato, ricostituita nel 2014.

Dal 2008 al 2013, infatti, la relativa funzione era allocata nella Direzione ispettorato centrale e sistemi di auditing e svolgeva i propri controlli soltanto sugli uffici centrali, mentre quelli periferici erano ricompresi nella competenza di un'area dirigenziale della Direzione risorse umane.

Il regime organizzativo delle competenze ispettive è stato oggetto di nuova revisione nell'Ordinamento dei servizi approvato con la determinazione presidenziale del 2016, di talché ritorna attuale quanto osservato dalla Corte dei conti circa l'anomala riunione in una stessa direzione delle funzioni antinomiche di controllante e di controllato e sulla conformità di un tale assetto ai

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

E', infatti, da rilevare come l'inserimento della funzione ispettiva all'interno di una più ampia struttura di livello dirigenziale generale (la Direzione centrale risorse umane), con prevalenti compiti gestionali del personale, e l'assegnazione delle relative competenze ad una unità organizzativa di livello dirigenziale inferiore, rischiano di indebolirne l'esercizio autonomo.

Tra le principali attività svolte nel 2015, in attuazione dei compiti di verifica della regolarità amministrativa e contabile, è da segnalare la gestione di quarantadue inchieste, finalizzate all'accertamento di fatti o comportamenti lesivi per l'amministrazione, all'individuazione di danni e all'acquisizione di prove concernenti la eventuale responsabilità civile, penale o amministrativa dei dipendenti. Al riguardo, meritano menzione le inchieste in tema di trattenuta sugli stipendi dei dipendenti titolari di assegno ordinario di invalidità (con il controllo della posizione di oltre 600 dipendenti) e di incompatibilità e autorizzazioni a svolgere attività esterne (con il controllo di oltre 1.700 dipendenti in *part-time*).

La Direzione in parola ha, inoltre, provveduto a trattare centotrentacinque esposti, che hanno riguardato presunte irregolarità rilevate nei comportamenti di dipendenti, nonché negli atti amministrativi e nei servizi erogati dall'Istituto. E' da aggiungere come, in molti casi, le verifiche abbiano comportato la normalizzazione dell'iter procedurale amministrativo oggetto di verifica.

5. Le risorse umane

5.1 La consistenza del personale in servizio presso l'Istituto al 31 dicembre 2015 risulta pari a 28.921 unità, a fronte di una dotazione organica di 29.999 posti, quale fissata nel 2014 a seguito del processo di incorporazione di Inpdap e Enpals e rimasta invariata nel successivo biennio.

La tabella 5 – che mette a confronto i due valori nell'ultimo decennio – mostra la progressiva contrazione del numero delle unità di personale in servizio (-8,4 per cento tra il 2006 e il 2015) in larga parte conseguente a tagli lineari e a una politica del *turn over* stabiliti per legge e non connessa, dunque, ad una analisi dei fabbisogni effettivi.

E' da considerare, infatti, come l'incremento del numero delle unità di personale che contraddistingue gli esercizi 2013 e 2014 sia da ricondurre esclusivamente al percorso di incorporazione in Inps di Inpdap ed Enpals, i cui effetti, già meno evidenti nel 2014, si traducono nell'esercizio in esame in una contrazione di non poco rilievo (in valore assoluto 1.917 unità), in ragione della fisiologica uscita dal lavoro di un quasi corrispondente numero di dipendenti.

Tabella 5 - Dotazione organica e consistenza personale 2006-2015

Anno	Dotazione organica	Consistenza	% copertura
2006	34.914	31.562	-9,6
2007	34.914	31.172	-10,7
2008	32.074	29.498	-8,0
2009	32.074	28.250	-11,9
2010	29.262	27.640	-5,5
2011	29.262	26.707	-8,7
2012	29.262	25.842	-11,7
2013	29.987	31.943	+6,5
2014	29.999	30.838	+2,8
2015	29.999	28.921	-3,6

Fonte: elaborazione conto annuale 2006-2015

Al 31 dicembre 2015, la dotazione organica è costituita da 512 dirigenti, di cui 48 di prima fascia e 464 di seconda, da 1.008 medici, professionisti (legali, tecnico edilizi e statistico attuariali) e insegnanti, da 28.479 unità appartenenti alle aree professionali A-B-C.

Le unità in servizio contano, oltre al direttore generale, 501 dirigenti - 46 di prima fascia e 455 di seconda - 978 medici, professionisti e insegnanti¹⁹, 27.441 unità appartenenti alle aree A-B-C.

¹⁹ Le 978 unità sono così ripartite: 505 medici, 319 legali, 134 tecnico edilizi e statistico attuariali, 20 insegnanti.

La tabella 6 espone in percentuale, con riferimento a ciascuna categoria, la diminuzione delle unità di personale in servizio e la corrispondente scoperta rispetto alla dotazione organica del 2015, nel confronto con il precedente esercizio.

Tabella 6 - Distribuzione consistenza organica e percentuale di copertura

	Dotazione organica	2014	2015	2015/2014 %	2015 copertura %
Dirigenti	512	528	501	-5,1	-2,1
Medici, professionisti e insegnanti	1.008	1.007	978	-2,9	-3,0
Aree A-B-C	28.479	29.302	27.441	-6,4	-3,6
Totale	29.999	30.837	28.920	-6,2	-3,6

Fonte: elaborazione da dotazione organica 2015 e da conto annuale 2015

Sulle vicende relative alla nuova dotazione organica determinata dall'Istituto nel 2016 già si è detto nel capitolo **due** di questa relazione.

Qui basti ricordare come, con determinazione n. 140 del 20 ottobre 2016, la dotazione organica dell'Inps resti stabilita in 48 posti di funzione dirigenziale di prima fascia e 464 di seconda²⁰; 996 medici e professionisti e 12 insegnanti. Le aree professionali registrano complessivamente 28.414 unità (22.060 di area C, 5.396 di area B, 958 di area A) con aumento, quindi, di 296 funzionari di livello C e diminuzione nelle aree B (-297) e A (-64).

La dotazione, raffrontata alla precedente, e la consistenza del personale in servizio al 1° ottobre 2016, sono rappresentate in valore assoluto nella tabella 7.

Tabella 7 - Dotazione organica e consistenza personale

	Dotazione organica 31.12.2015	Dotazione organica 31.12.2016	Variazione dotazione	Consistenza all'1.10.2016	Consistenza all'1.10.2016/ dotazione al 31.12.2016
Dirigenti I fascia	48	48	-	45	-3
Dirigenti II fascia	464	464	-	451	-13
Totale dirigenza	512	512	-	496	-16
Totale medici, professionisti e insegnanti	1.008	1.008	-	990	-18
Area C	21.764	22.060	+296	20.848	-1.212
Area B	5.693	5.396	-297	5.209	-187
Area A	1.022	958	-64	958	-
Totale A-B-C	28.479	28.414	-65	27.015	-1.399
Totale	29.999	29.934	-65	28.501	-1.433

Fonti: elaborazione da dotazione organica 2015, 2016 e da determinazione presidenziale n. 140/2016

²⁰ Dei quali due posti di prima fascia e sei di seconda, resi indisponibili ai sensi dell'art. 1, c. 219, l. n. 208/2015.

I dati esposti nella tabella mostrano la rilevante scopertura del personale di area C ritenuto, nella visione dell'Istituto, di rilevanza strategica per il migliore esercizio dei compiti istituzionali.

In tal senso, è la stessa amministrazione a porre in evidenza l'indispensabile contributo del personale di più elevata qualifica professionale in rapporto ad un modello organizzativo in logica consulenziale e agli stessi maggiori compiti affidati all'Istituto dalle leggi più recenti.

Il fabbisogno di personale è stimato dall'Inps essere pari nel 2017 ad almeno ulteriori 3.128 unità, tenuto conto dei maggiori carichi di lavoro conseguenti alle misure in materia previdenziale contenute nella legge di bilancio per il 2017.

5.2 Nell'assetto organizzativo e gestionale dell'Istituto rimane centrale il tema della dirigenza generale che, per effetto delle incorporazioni del 2013, ha fatto registrare un aumento del 78 per cento rispetto alla preesistente dotazione organica del solo Inps.

Ne è seguito, in esecuzione di quanto stabilito nell'art. 7, del d.l. n. 78/2010, un percorso di riorganizzazione gestito dal commissario straordinario pro tempore che, pur oggettivamente complesso, non ha nella sostanza colto l'obiettivo di operare una effettiva razionalizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale.

Come già posto in evidenza nell'ultimo referto e in questa stessa relazione, l'assetto gestionale che ne è conseguito ha determinato, in taluni casi, uno squilibrio nelle competenze delle direzioni centrali, o troppo vaste o per converso eccezionalmente ridotte, e la previsione di tredici progetti di natura temporanea (cui hanno corrisposto altrettanti posti di funzione), senza che venisse operato un riassetto della dirigenza generale funzionale ad una visione unitaria dell'Istituto.

Il nuovo Ordinamento dei servizi centrali e territoriali delineato con la determinazione presidenziale n. 110 del 2016 ha inteso porre rimedio alle criticità dianzi esposte.

Si tratta di un provvedimento di cui va ribadito il rilievo centrale per un migliore svolgimento dell'attività istituzionale dell'Inps, dei cui tratti essenziali già si è detto in altre parti di questa relazione.

A fronte della ricordata dotazione organica di effettivi quarantasei posti di funzione dirigenziale generale, è infatti disposta una importante riduzione delle direzioni di prima fascia, da cui potranno conseguire – almeno in linea teorica – effetti positivi in termini di razionalizzazione delle attività e di contenimento dei relativi costi.

Resta, però da considerare come, a lato di trentasette posti di funzione, il nuovo Ordinamento dei servizi preveda la possibilità di individuare sino a otto incarichi di consulenza, studio e ricerca. Come in precedenza già accennato, con determinazione presidenziale n. 154 del 30 novembre 2016, sono

stati individuati, tuttavia, soltanto cinque incarichi di consulenza, studio e ricerca in aree di interesse istituzionale con uno specifico rinvio - per quanto concerne i contenuti degli incarichi medesimi - all'atto di conferimento. E' poi previsto che la differenza tra i posti funzione individuati nell'Ordinamento e i detti incarichi possa essere "riassorbita entro un periodo di due anni all'esito della verifica di funzionamento del nuovo assetto organizzativo oltre che in considerazione degli intervenuti pensionamenti dei dirigenti di livello generale".

A tale riguardo, è da osservare come un'esplicita previsione, nel provvedimento recante l'Ordinamento dei servizi, intesa a sancire, a regime, l'assorbimento degli incarichi con riferimento alle future cessazioni dal servizio del personale interessato, avrebbe delineato un quadro di maggior coerenza con gli obiettivi che l'ente si propone di raggiungere.

E', poi, da sottolineare come il percorso di riorganizzazione dell'Istituto posto in essere nel 2016 comporti la decadenza degli incarichi dirigenziali di prima e seconda fascia e la riassegnazione degli stessi, previo interpello dei soggetti interessati, in possesso dei requisiti di cui all'art. 19, del d.lgs. n. 165/2001, con riguardo alla complessità della struttura di riferimento, alle specifiche competenze possedute, ai risultati conseguiti in precedenza e alla relativa valutazione, nonché alle esperienze eventualmente maturate all'estero.

Attività, questa, svolta secondo le modalità procedurali fissate con la determinazione presidenziale n. 133 del 12 ottobre 2016, che detta i criteri per il conferimento degli incarichi dirigenziali. A tale riguardo è da rilevare come l'aspetto maggiormente innovativo della nuova disciplina è costituito dall'istituzione, nell'ipotesi di riorganizzazione e ristrutturazione dell'Istituto, di una commissione composta da tre membri esterni, cui sono affidati compiti istruttori di valutazione dei candidati. La genesi della commissione e i profili di problematicità connessi alla sua istituzione sono stati già oggetto di trattazione nel capitolo due di questa relazione e a quanto già detto si fa, pertanto, rinvio. Con interpello del 6 dicembre 2016 per quarantuno posti funzione, il direttore generale f.f. ha dato avvio alle procedure di selezione ed ha contestualmente provveduto alla rideterminazione della retribuzione di posizione, parte variabile, e di risultato dei dirigenti di prima fascia.

A tale ultimo riguardo, si osserva come, nella relativa determinazione, la tipologia degli incarichi di consulenza, studio e ricerca sia ulteriormente suddivisa attraverso l'individuazione di incarichi "di particolare complessità", cui è riferito un più elevato trattamento accessorio.

In proposito, non può non rilevarsi come, così operando, si aggiunga una ancor maggiore indeterminatezza ad incarichi il cui oggetto non si è ritenuto di definire, se non con riguardo, come già precisato, ad aree di interesse generale per l'attività dell'Istituto.

Ancora per tutto il 2015 e il 2016, nell'ambito delle posizioni di prima fascia, tre posti di funzione sono ricoperti da esperti esterni nominati ai sensi dell'art. 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001, con un contratto ripetutamente rinnovato, in alcuni casi mutando la tipologia di incarico attribuito.

5.3 Non ha registrato alcuna modifica la dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia, salva la indisponibilità di sei posti di funzione, ai sensi dell'art. 1, c. 219, della legge di stabilità per il 2016. Quanto ai profili afferenti all'inquadramento economico dei dirigenti in parola, è da porre in evidenza come il presidente, in attuazione dell'art. 22 del Ccnl dell'Area VI per il quadriennio normativo 2006-2009, abbia determinato l'individuazione di quattro fasce di retribuzione, cui associare altrettante funzioni dirigenziali, a decorrere dal 12 ottobre 2015, in considerazione dell'esigenza di una revisione complessiva dei criteri previgenti.

E' da aggiungere come, in via sperimentale e con decorrenza 1° dicembre 2015, sia stato integrato il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* del 2010, in particolare fissando i criteri per la valutazione della *performance* individuale del personale dirigente, di livello generale e non.

Nel corso del 2015 l'amministrazione ha indetto due interPELLI per posti funzione vacanti.

Si tratta dell'ufficio stampa e della neo costituita area dirigenziale di coordinamento delle analisi e degli studi in materia statistica ed economica (posta quest'ultima all'interno di progetto temporaneo di livello dirigenziale generale).

A seguito dell'esito negativo della valutazione comparativa tra il personale dirigente dell'Istituto, gli interPELLI sono stati estesi a soggetti esterni ai sensi dell'art. 19, c.6, d.lgs. n. 165/2001. Gli esiti delle due procedure sono stati opposti, ma entrambi contraddistinti da una scarsa linearità di svolgimento.

La selezione, infatti, del responsabile dell'ufficio stampa - caratterizzata da un elevato numero dei partecipanti e dall'individuazione di un solo idoneo - è risultata senza esito a seguito della successiva soppressione, con atto del direttore generale, del relativo posto funzione, in asserita coerenza con l'emanando nuovo Ordinamento dei servizi.

Per quanto concerne l'individuazione del responsabile della nuova area manageriale, invece, è stato prescelto un candidato esterno, ritenuto "maggiormente idoneo" a ricoprire la funzione rispetto ad un professionista interno²¹.

²¹ A tale riguardo, è da porre in evidenza come la relativa procedura di nomina sia stata oggetto di osservazioni da parte sia del Collegio dei sindaci, sia del magistrato della Corte delegato al controllo, con riferimento alla assenza nel caso di specie, dei presupposti di cui all'art. 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2011, rispetto alle quali l'amministrazione ha contro dedotto sostenendo la legittimità del proprio operato.

Quanto a criteri e modalità per l'attribuzione degli incarichi, i criteri dettati con la determinazione presidenziale n. 133 del 12 ottobre 2016 si estendono anche ai dirigenti di livello non generale con i necessari adattamenti. La commissione, sempre nella sola ipotesi di riorganizzazione e ristrutturazione dell'Istituto, è nominata dal direttore generale e risulta composta da tre dirigenti di livello generale, tra cui il dirigente responsabile della struttura organizzativa interessata.

Anche in questa ipotesi, come per la selezione dei dirigenti di prima fascia è specificato come l'attività della commissione abbia valenza istruttoria e non vincoli la valutazione comparativa rimessa al direttore generale.

5.4 Quanto ai professionisti, la tabella 8 espone la relativa dotazione organica e la consistenza in rapporto al precedente esercizio.

Tabella 8 - Dotazione organica e consistenza professionisti

	Dotazione organica	Consistenza 2014	Consistenza 2015	Diminuzione 2015-2014 %
Medici	539	529	505	-4,5
Legali	324	321	319	-0,6
Altri professionisti	133	137	134	-2,2
Insegnanti	12	20	20	-
Totale	1.008	1.007	978	-2,9

Fonti: elaborazione da conto annuale 2014 e 2015

Rispetto ad una dotazione organica invariata, è da rilevare come nel 2015 trovi conferma l'andamento in diminuzione della relativa consistenza effettiva, e in particolare dell'area medica, che diminuisce di 24 unità.

Va comunque rilevato come, nel corso del 2016, siano stati immessi nei ruoli dell'Istituto 30 medici, a seguito di procedura di mobilità, provenienti dalla Croce rossa italiana.

E' poi da porre in evidenza come nel 2015 siano state indette le selezioni per il conferimento degli incarichi di coordinamento ai professionisti delle aree legale, tecnico edilizia e statistico attuariale, in esito alla definizione dei criteri di affidamento, rivisti alla luce del mutato quadro normativo.

Con riguardo ai professionisti dell'area medica è venuta in rilievo l'esigenza di una complessiva rivisitazione delle posizioni di coordinamento sia a livello centrale, sia a livello periferico e dei criteri per l'affidamento dei relativi incarichi.

5.5 In tema di impiego di risorse esterne ai ruoli dell'Istituto - oltre agli incarichi ex art. 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001 destinati a coprire posti funzione, di cui innanzi si è detto - con determinazione del marzo 2015 il presidente ha nominato il proprio portavoce, ai sensi dell'art. 7, della l. 7 giugno 2000,

n. 150, collocandolo in posizione di diretta collaborazione con l'organo di vertice dell'amministrazione e fino alla scadenza del mandato presidenziale.

Non ha invece avuto seguito per effetto della ricusazione da parte della Corte dei conti del visto di legittimità, l'incarico di studio conferito ai sensi dell'art. 7, c. 6 e 6-bis, del citato d.lgs. n. 165/2001, per l'implementazione del sistema contabile dell'Istituto nell'ambito delle disposizioni di legge in materia di armonizzazione dei bilanci degli enti pubblici.

E', infine, da ricordare come, nell'ambito del progetto di ricerca socio economica denominato *Visitinps scholars* - finalizzato all'analisi e al monitoraggio delle politiche previdenziali legate al mercato del lavoro e del *welfare* - in esito a procedura comparativa, sia stato attribuito l'incarico biennale di responsabile del comitato scientifico ad un professore universitario, sempre ai sensi dell'art. 7, cc. 6 e 6-bis, del citato d.lgs. n. 165/2001.

5.6 Nel 2015 gli oneri per il personale in attività di servizio ammontano, in termini finanziari di competenza, a 1.720 ml (1.745 ml nel 2014), con un'incidenza del 60,5 per cento sulle spese di funzionamento correnti obbligatorie, che si attestano su 2.844 ml (2.912 ml nel 2014).

La tabella 9 espone la spesa relativa alle competenze fisse della retribuzione e gli oneri previdenziali e assistenziali e mostra, in relazione alla riduzione del numero delle unità in servizio, rispettivamente, una diminuzione del 6,6 per cento e del 2,2 per cento.

Quanto all'incremento della voce trattamenti accessori, pari nel complesso al 13 per cento, è da rilevare come quest'andamento sia da ricondurre all'applicazione delle nuove modalità di calcolo impartite dal Ministero economia e finanza, alla luce delle modifiche introdotte dalla legge di stabilità 2014.

A tale riguardo è da sottolineare come nel settembre 2015 sia stato costituito il fondo per il finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato del personale dirigente di prima fascia, in coerenza con le indicazioni impartite dalla Ragioneria generale dello Stato, per un importo di 10,934 ml.

Tabella 9 - Oneri per personale in servizio

	2014	2015	2014/2015 %
Stipendi, assegni fissi e indennità speciali	865.897.271	809.146.645	-6,6
Oneri previdenziali e assistenziali	324.978.369	317.799.198	-2,2
Trattamenti accessori, di cui²²	429.505.600	485.449.621	+13,0
Dirigenti I fascia	10.605.021	11.088.371	+4,6
Dirigenti II fascia	55.492.303	56.273.156	+1,4
Medici	30.232.535	32.804.159	+8,5
Altri professionisti	19.133.860	19.701.691	+3,0
Aree A-B-C	314.041.881	365.582.244	+16,4

Fonti: elaborazione rendiconto 2014-2015

Alla spesa complessiva per il personale concorrono gli oneri indicati nella tabella 10. In particolare si rileva un andamento in diminuzione di tutte le voci.

Tabella 10 - Oneri accessori personale in servizio

	2014	2015	2014/2015 %
Buoni pasto	37.741.534	30.244.368	-19,9
Straordinario e turni	19.458.725	16.316.116	-16,2
Comandi	16.000.000	15.000.000	-6,3
Missioni	18.995.155	14.114.466	-25,7

Fonte: elaborazione da rendiconti 2014 e 2015

Ancora in tema di trattamento del personale, è da rilevare la variazione di spesa negativa, sia per gli interventi di natura assistenziale e sociale (-4,8 per cento, da 21 ml a 20 ml), che per la concessione dei prestiti (-34,9 per cento, da 167 ml a 108 ml) e mutui edilizi (-8 per cento, da 69 ml a 64 ml).

Quanto agli oneri afferenti la formazione, come nell'anno precedente, la variazione sui relativi oneri è dello 0,2 per cento (da 875.101 a 876.631), con impegno del 23 per cento sulle previsioni definitive.

²² Le voci esposte in tabella non comprendono gli onorari di avvocato e le competenze di procuratore, gli incentivi per la progettazione ai professionisti dell'area tecnico edilizia e le posizioni organizzative delle aree professionali, pari nel 2015, rispettivamente a euro 26.626.179 (-0,6 per cento sul 2014), euro 1.212.208 (-4,4 per cento) e euro 1.332.706 (-12,6 per cento).

6. Le contribuzioni

6.1 Nell'ambito delle entrate correnti - che nel 2015 risultano pari a 323,098 md, con un incremento di 8,569 md (+2,7 per cento - rispetto al 2014) - quelle contributive rappresentano il 66,48 per cento (in valore assoluto 214,787 md).

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 - pari a 159,437 md, in aumento rispetto ai 155,886 md del 2014 (+2,3 per cento).

Nell'aggregato sono compresi i contributi delle aziende che operano con il sistema delle denunce Uniemens²³ 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 5,82 md nel 2015 e a 5,628 md nel 2014 con un incremento di 192 ml (+3,41 per cento).

Le entrate contributive della Gestione lavoratori del settore pubblico (ex Inpdap) risultano, nel 2015, pari a 55,350 md, con una diminuzione di 226 ml rispetto al 2014.

La tabella 11 espone l'andamento totale, negli ultimi cinque anni delle entrate contributive e ne indica le variazioni percentuali.

Tabella 11 - Andamento entrate contributive 2011-2015

(dati in milioni)

	2011	2012	2013	2014	2015
Totale Gestione privata	150.824	154.278	154.189	155.886	159.437
Variazione %	2,15	2,29	-0,06	1,10	2,28
Totale ex Inpdap		53.798	55.952	55.576	55.350
Var. % ex Inpdap			4,00	-0,67	-0,41
Totale bilancio	150.824	208.076	210.141	211.462	214.787

Fonte: bilancio consuntivo 2015.

La tabella 12 mostra l'indice di copertura delle prestazioni istituzionali nel loro complesso da parte delle entrate contributive e dei trasferimenti dello Stato, a copertura delle prestazioni medesime. Espone, altresì, l'indice di copertura delle entrate contributive proprie per Ivs sulla quota parte di prestazioni pensionistiche Ivs, al netto della partecipazione dello Stato.

²³ E' la denuncia obbligatoria inviata mensilmente dai datori di lavoro del settore privato.

Indice, quest'ultimo, che evidenzia come le risorse del settore produttivo – ove integralmente riscosse – coprano la quasi totalità delle correlate prestazioni, considerate al netto della quota finanziata dallo Stato per finalità in senso lato di natura assistenziale.

Tabella 12 - Indice di copertura prestazioni istituzionali

(dati in milioni)

	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Entrate contributive al netto quota TFR + Trasferimenti da Stato	229.108	104	295.817	100	303.741	100	304.323	100	312.787	102
Prestazioni istituzionali	219.629		295.742		303.464		303.400		307.831	
Entrate contributive IVS al netto quota TFR	122.763	90	178.498	90	181.443	91	182.383	91	185.398	92
Prestazioni pensionistiche IVS*	136.195		197.683		199.156		201.363		200.903	

*Prestazioni pensionistiche al netto dei trasferimenti dello Stato a copertura pensioni

Fonte: Corte dei conti su dati bilancio Inps

Dal 2011 i contributi accertati nel settore privato registrano, dunque, un andamento crescente, salvo una leggera flessione verificatesi nel 2013.

Quanto al biennio 2014-2015, l'incremento delle entrate è ascrivibile, anche, alla riattivazione dell'obbligo di versamento della contribuzione ordinaria (0,50 per cento) nei confronti dei fondi di solidarietà e all'avvio della riscossione nei confronti delle aziende iscritte al fondo residuale.

Sull'andamento delle entrate contributive incidono, inoltre, in misura di una qualche consistenza, le somme accertate 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. n. 81/2015).

L'importo impegnato in bilancio per gli interventi di esonero – non finanziato da risorse proprie dell'Istituto- è pari a 2,222 md, con un corrispondente trasferimento da parte dello Stato di 1,886 md²⁴.

In questo contesto, si ritiene assumano particolare rilevanza le attività dell'Istituto finalizzate, attraverso lo strumento della verifica amministrativa, all'accertamento dell'utilizzo indebito degli esoneri per ricorso ad assunzioni non incentivabili, con conseguente recupero delle somme dovute²⁵.

²⁴ Il residuo importo di 336 ml risulta iscritto in bilancio tra i residui attivi.

²⁵ Con la circolare Inps 29 gennaio 2015, n. 15 è stabilito che “sotto il profilo soggettivo, l'esonero contributivo introdotto dai commi 118 e seguenti della legge di stabilità 2015 è rivolto all'assunzione di lavoratori che, nei sei mesi precedenti, risultano privi di un

L'avvio delle attività di verifica da parte dell'Inps è avvenuto soltanto a partire dal mese di luglio 2016, con la conseguenza che l'entità degli sgravi indebiti, relativi all'anno 2015, non risulta interamente quantificata.

I controlli effettuati mostrano, comunque, un dato preoccupante in quanto su 22.515 aziende controllate, 15.186 è risultato abbiano fatto indebito ricorso all'incentivo in parola. Il numero delle assunzioni di lavoratori effettuate in assenza dei requisiti di legge si aggira intorno alle 27.000 unità, con una contribuzione omessa pari a circa 69,269 ml, oltre sanzioni per 5,039 ml. Ciò a fronte di un importo effettivamente recuperato a fine 2015 pari a 1,579 ml.

Il fenomeno assume vieppiù rilievo ove si consideri come, da un numero pur limitato di aziende controllate e risultate irregolari, consegua nel triennio considerato dalla legge, il mancato riconoscimento di ulteriori somme per sgravi pari a 142,332 ml (si tratta dei "risparmi" derivanti dalla mancata fruizione degli sgravi per gli ulteriori mesi teoricamente spettanti).

Pur a titolo indicativo, può essere significativo dell'estensione del fenomeno in parola²⁶ il rapporto tra il numero dei nuovi rapporti di lavoro instaurati nel 2015 e il numero delle assunzioni fiscalmente agevolate. Secondo i dati forniti dall'Osservatorio sul precariato dell'Inps (*Report* gennaio-dicembre 2015) i primi sono pari a 2.449.040, mentre le seconde ammontano a 1.442.726, di cui 363.656 derivanti da trasformazioni di contratti in essere a tempo determinato e 1.079.070 da assunzioni a tempo indeterminato.

In presenza di obblighi contributivi tracciabili, viene, pertanto, in evidenza la necessità del potenziamento dell'attività di verifica amministrativa svolta dall'Inps in sede di vigilanza documentale e la tempestività delle azioni medesime, in coerenza del resto con le indicazioni contenute con il Piano di vigilanza documentale per il 2016. Non meno importante è la necessità che alle attività in parola si affianchi una efficace vigilanza ispettiva e, di conseguenza, un raccordo con l'azione della neo costituita Agenzia unica per le ispezioni del lavoro.

Il fenomeno delle assunzioni agevolate – come del resto già sottolineato nella precedente relazione – assume ancor più rilevanza ove gli interventi di esonero contributivo per le nuove assunzioni non

rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Pertanto, esso assume la natura tipica di incentivo all'occupazione. In relazione alla normativa comunitaria, il suddetto esonero contributivo, ancorché costituisca una misura di riduzione del costo del lavoro con l'utilizzo di risorse statali, si caratterizza come intervento generalizzato, ovvero potenzialmente rivolto a tutti i datori di lavoro privati che operano in ogni settore economico del Paese, le cui unità produttive siano localizzate in qualsiasi area del territorio nazionale. La sua applicazione, infine, prescinde da criteri di discrezionalità amministrativa".

²⁶ L'importo è dall'amministrazione stimato - nel triennio - in circa 600 milioni per sgravi non dovuti da 60.000 aziende per un numero di assunzioni di circa 100 mila lavoratori che non ne avevano diritto.

determinino uno stabile incremento dei livelli occupazionali, da cui conseguirebbe un aumento dell'onere per prestazioni a sostegno del reddito, integralmente a carico della fiscalità generale²⁷.

Sempre dal lato delle entrate contributive, due questioni afferenti all'esercizio in esame meritano di essere segnalate.

La prima ha riguardato i costi derivanti dal riconoscimento della contribuzione figurativa dei lavoratori che svolgono attività socialmente utili (autofinanziati).

Con determinazione presidenziale del 9 dicembre 2015, n. 154, adottata a seguito di specifiche indicazioni ministeriali, è stata deliberata la modifica della convenzione in materia di corresponsione dell'assegno ai lavoratori che svolgono le attività in parola, finanziati con risorse diverse da quelle del fondo sociale e per l'occupazione e la formazione.

Al ruolo originario di ente erogatore ricoperto dall'Istituto - con l'avvalimento da parte degli enti utilizzatori, per l'attività di pagamento delle prestazioni - si aggiunge, quindi, quello di soggetto obbligato all'accredito del contributo figurativo, in precedenza gravante sugli enti utilizzatori. In buona sostanza l'accredito della contribuzione figurativa - utile per il perfezionamento del diritto a pensione - viene posto a carico del fondo previdenziale erogante il trattamento pensionistico (cioè dell'Inps), senza che alla copertura di tali costi si possa provvedere con apposito trasferimento statale mediante intervento della Gias²⁸.

La seconda questione ha riguardo il ricorso alla stipula di accordi finalizzati all'incentivazione all'esodo, ad accompagnare cioè i lavoratori dalla risoluzione del rapporto al pensionamento, con conseguente esclusione dei relativi importi retributivi dalla base imponibile e, quindi, dall'obbligo di contribuzione (art. 29, c. 4, lett. b, del d.p.r 30 giugno 1965, n. 1124). Accordi, questi, che trovano il proprio necessario presupposto nelle pattuizioni tra aziende e parti sociali relative alla determinazione del termine finale dell'esodo, entro il quale i lavoratori interessati devono perfezionare il diritto a pensione.

Ne consegue, in linea generale, la necessità da parte dell'Istituto di un attento monitoraggio degli accordi di incentivo all'esodo, al fine di portare in evidenza quelle pattuizioni che – come le somme corrisposte ai lavoratori a titolo transattivo per dirimere l'insorgenza di futuri contenziosi – non si

²⁷ Nel periodo gennaio/novembre 2016 – secondo i dati provvisori dell'Osservatorio sul precariato - i licenziamenti di assunti con contratti a tempo indeterminato sono pari a 561.862 (in aumento del 4,1 per cento rispetto allo stesso periodo del 2015). Le dimissioni diminuiscono del 13,6 per cento (pari a 113.384 unità). Si rappresenta che solo a seguito di dimissioni per giusta causa è riconosciuta la Naspi per le casistiche indicate, a titolo esemplificativo, dalla circolare Inps 20 ottobre 2003, n. 163.

²⁸ La relazione statistico attuariale allegata alla citata determinazione presidenziale n. 154/2015 stima in circa 16 ml l'onere corrispettivo a carico delle singole gestioni derivante dal solo anticipo del diritto a pensione in virtù dei connessi periodi di contribuzione figurativa per il periodo 2013-2022.

qualifichino come presupposti autonomi e distinti del rapporto di lavoro e, quindi, restino estranei alla disciplina innanzi ricordata.

A tale riguardo viene in rilievo la delicata vicenda che ha interessato la società Enel s.p.a., in ragione della stipula con 1.113 propri dipendenti, nell'arco temporale 2007-2011, di accordi aventi ad oggetto la corresponsione di somme qualificate come incentivo all'esodo e segnalate, in un verbale ispettivo della Guardia di Finanza del 2012.

Avverso gli atti di diffida inviati dall'Inps ad Enel al fine di regolarizzare la posizione contributiva, la società ha proposto ricorsi in via amministrativa al Comitato amministratore del Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'Istituto.

La vicenda è stata oggetto di attenzione da parte del magistrato delegato al controllo e dello stesso collegio dei sindaci con la richiesta all'amministrazione di fornire elementi di conoscenza e valutazione.

E' stato rappresentato, in proposito, come l'Istituto, nelle more degli accertamenti ispettivi disposti al fine di istruire i ricorsi amministrativi proposti da Enel, avesse provveduto a sospendere l'efficacia degli atti di diffida di cui si è detto.

Per parte loro, gli ispettori Inps avrebbero verificato soltanto un parziale inadempimento da parte di Enel dei propri obblighi contributivi, di talché il comitato amministratore del Fondo pensioni lavoratori dipendenti ha disposto il parziale accoglimento dei ricorsi proposti dalla società medesima, con conseguente onere contributivo pari a circa 1,980 ml.

Analoga vicenda ha riguardato altre società del gruppo Enel oggetto, sempre nel 2015, di accertamenti ispettivi da parte dell'Istituto, con conseguenti contestazioni avverso le quali pendono, ancora nel 2016, ricorsi presentati dalle società interessate.

La tabella 13 riporta l'andamento, nel biennio 2014/2015, delle entrate contributive suddivise tra le singole gestioni dei lavoratori dipendenti e pone in evidenza un incremento del gettito nel settore privato di 3.046 md, mentre l'apporto del settore pubblico è, come già detto, ancora in diminuzione (-227 ml).

Tabella 13 - Entrate contributive lavoratori dipendenti

(dati in milioni)

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2015	2014	2015/2014	2015/2014
FPLD e altre gestioni obbligatorie	130.398	127.352	3.046	2,39
Ex ENPALS	1.254	1.124	130	11,57
Ex INPDAP	55.350	55.577	-227	-0,41
TOTALE	187.002	184.053	2.949	1,6

Fonte: relazione del direttore generale al bilancio consuntivo 2015.

6.2 Le entrate contributive del comparto lavoro dipendente privato (Fpld e Gpt) segnano un significativo incremento - in valore assoluto 3,129 md - derivante dall'aumento (3,149 md) registratosi nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti -Fpld. Aumento che, insieme all'incremento del gettito della Gestione prestazioni temporanee - Gpt e del fondo telefonici, compensa la flessione delle evidenze dei fondi trasporti, elettrici, Inpdai. In quest'ultima gestione prosegue, in particolare, il *trend* negativo in conseguenza della ulteriore diminuzione degli iscritti.

Nella tabella 14 sono esposti gli apporti più significativi dei fondi del comparto nel biennio in esame, in raffronto con i corrispondenti dati dell'anno 2014²⁹.

Tabella 14 - Contributi comparto lavoratori dipendenti

	<i>(dati in milioni)</i>			
	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2015	2014	2015/2014	2015/2014
FPLD	95.182	92.033	3.149	3,42
FPLD Trasporti	1.085	1.116	-31	-2,78
FPLD Telefonici	601	557	44	7,90
FPLD Elettrici	516	618	-102	-16,50
FPLD INPDAI	1.707	1.881	-174	-9,25
Gestione Prestazioni temporanee (GPT)	20.275	20.032	243	1,21
Totale	118.843	116.237	3.129	2,69

Fonte: bilancio consuntivo 2015

L'analisi della evoluzione, nel biennio, del numero degli iscritti riveste particolare importanza per valutare l'andamento delle singole gestioni (tab. 15).

A tale riguardo, si registra una significativa ripresa delle iscrizioni per il Fpld (+727.100), a fronte di una progressiva variazione negativa nei fondi aventi evidenza contabile separata di oltre 5.600 unità. In particolare, nella gestione degli elettrici la diminuzione registrata è pari al 9,79 per cento (- 3.300 iscritti).

L'aumento degli iscritti al Fpld è imputabile essenzialmente alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, derivanti dall'applicazione dei benefici previsti dalla legge di stabilità 2015. Questo aumento andrà, comunque, nei prossimi anni valutato alla luce degli effetti, a regime, delle dinamiche occupazionali.

²⁹ Si tratta dei dati relativi ai soppressi fondi "trasporti", "elettrici", "telefonici" e "Inpdai" aventi contabilità separate. Non sono compresi, invece, i dati afferenti alle c.d. gestioni speciali minori (Gestione speciale di previdenza per i dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere, Fondo di previdenza per il personale delle abolite imposte di consumo) in quanto meno significativi per iscritti ed entità della contribuzione.

Tabella 15 - Numero iscritti Fondo previdenza lavoratori dipendenti

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2015	2014	2015/2014	2015/2014
FPLD	13.461.400	12.734.300	727.100	5,71
FPLD Trasporti	45.820	46.350	-530	-1,14
FPLD Telefonici	103.500	104.160	-660	-0,63
FPLD Elettrici	30.400	33.700	-3.300	-9,79
FPLD INPDAI	30.650	31.800	-1.150	-3,62
Totale	13.671.770	12.950.310	721.460	5,57

Fonte: bilancio consuntivo FPLD 2015.

Le iscrizioni ai fondi, come evidenziato nella tabella 16, incidono sul rapporto prestazioni/iscritti e prestazioni/contributi, determinando un miglioramento nel Fpld, mentre permangono gli squilibri, ormai strutturali, degli altri fondi.

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

	Rapporto pensioni/iscritti *		Rapporto pensioni/contributi **	
	2015	2014	2015	2014
FPLD	0,63	0,68	1,04	1,08
FPLD Trasporti	2,29	1,02	2,06	2,04
FPLD Telefonici	1,62	1,59	3,20	3,08
FPLD Elettrici	3,24	2,93	4,33	4,49
FPLD INPDAI	4,16	3,98	3,28	3,00

* 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. 17) evidenzia un reiterato ridimensionamento del numero di iscritti (nel complesso -149.818 unità) che assume rilievo preoccupante per le gestioni artigiani e parasubordinati, che diminuiscono, rispettivamente di 47.394 e 85.000 unità. Con riguardo a quest'ultima gestione, l'andamento è da ricondurre, in tutta prevalenza, 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.

Gli iscritti alla gestione commercianti segnano, per parte loro, una nuova riduzione di 12.725 unità.

Tabella 17 - Numero iscritti comparto lavoratori autonomi

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2015	2014	2015/2014	2015/2014
CDCM	448.409	453.108	-4.699	-1,04
Artigiani	1.688.692	1.736.086	-47.394	-2,73
Commercianti	2.160.100	2.172.825	-12.725	-0,59
Gestione separata (parasubordinati)	1.441.000	1.526.000	-85.000	-5,57
Totale	5.738.201	5.888.019	-149.818	-2,54

Fonte: bilancio consuntivo 2015

Le difficoltà dell'intero comparto trovano conferma negli andamenti esposti nella tabella 18 che mostra, in tutte le gestioni, un peggioramento, pur lieve, nell'indice dato dal rapporto tra il numero delle pensioni e iscritti. In leggero miglioramento è, invece, il rapporto tra prestazioni e contributi con riguardo ai settori dei CdcM e a quello dei commercianti, i cui indici passano da 3,80 a 3,78 e da 0,96 a 0,85.

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

	Rapporto Pensioni/iscritti*		Rapporto Prestazioni/contributi**	
	2015	2014	2015	2014
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	2,66	2,65	3,78	3,80
Artigiani	0,98	0,95	1,49	1,46
Commercianti	0,65	0,64	0,85	0,96
Gestione separata (parasubordinati)	0,25	0,22	0,10	0,09

* Numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto

**Spesa per prestazioni per ciascun euro di contributi accertati

Fonte: Corte dei conti su dati bilancio Inps

Il gettito contributivo, nel complesso, registra un incremento di 400 ml (tab. 19), cui contribuiscono, in particolare, i parasubordinati (da +249 ml del 2014 a + 342 ml del 2015). Per contro, è da sottolineare la flessione per gli artigiani (da +111 ml del 2014 a -62 ml del 2015), imputabile alla importante diminuzione del numero degli iscritti.

Tabella 19 - Entrate contributive comparto lavoratori autonomi

(dati in milioni)

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2015	2014	2015/2014	2015/2014
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	1.144	1.124	20	1,78
Artigiani	8.081	8.143	-62	-0,76
Commercianti	10.208	10.108	100	0,99
Gestione separata (parasubordinati)	8.012	7.670	342	4,46
Totale	27.445	27.045	400	1,48

Fonte: relazione del direttore generale al bilancio consuntivo 2015.

Quanto alla Gestione Separata un cenno è da riservare alla prosecuzione nel 2015, 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 23.497 nuovi soggetti contribuenti, per l'anno di competenza 2009, con l'accertamento di crediti per 60.248.125, di cui 34.426.651 per contributi e 25.821.473 per sanzioni. L'individuazione di nuovi contribuenti e le somme accertate hanno parzialmente compensato la riduzione in termini assoluti delle iscrizioni (-85.000), mentre l'aumento dell'aliquota di contribuzione ha consentito un incremento del gettito nella misura del 4,46 per cento³⁰.

6.4 Tra gli aspetti di rilievo che hanno interessato il 2015, da segnalare è l'ulteriore crescita nell'utilizzo del sistema di pagamento attraverso buoni lavoro, con un aumento del valore dei *voucher* venduti del 66,31 per cento sul 2014 (si passa, nei valori assoluti, da 691,954 ml a 1.150,797 ml, con un incremento di 458,843 ml).

Lo strumento - concepito inizialmente per il settore economico dell'agricoltura e progressivamente esteso a tutte le categorie di lavoro accessorio - ha visto rilevanti innovazioni anche riguardo alle sue modalità di acquisizione³¹.

L'andamento della vendita dei *voucher* nell'ultimo triennio è esposto nella Tabella 20.

Tabella 20 - Vendita voucher 2013-2015

	2013		2014		2015	
	Buoni venduti	Valore (euro)	Buoni venduti	Valore (euro)	Buoni venduti	Valore (euro)
<i>Voucher cartacei</i>	36.512.051	365.120.510	62.802.807	628.028.070	104.549.871	1.045.498.710
<i>Voucher telematici</i>	4.359.821	43.598.210	6.392.570	63.925.700	10.529.842	105.298.420
Totale	40.871.872	408.718.720	69.195.377	691.953.770	115.079.713	1.150.797.130

Fonte: Inps - Rapporto annuale 2014 e 2015

³⁰ Sui saldi della Gestione separata incide, peraltro, la mancata imputazione dei versamenti derivanti dall'utilizzo dei *voucher*. Infatti, non risultano contabilizzati i contributi riferibili ad attività lavorative di tipo accessorio ed occasionale che confluiscono in apposito conto di transito in attesa della ripartizione con imputazione alla gestione e all'abbinamento alla posizione assicurativa del lavoratore.

³¹ La riforma del mercato del lavoro (l. n. 92/2012) con la revisione del sistema di regolamentazione del lavoro accessorio, ha semplificato e generalizzato l'utilizzo dei *voucher* in tutti i settori produttivi nei limiti del compenso economico previsto, con riferimento alla totalità dei committenti (nel 2015 il limite dei compensi complessivamente percepiti dal prestatore non possono superare i 7000 euro netti e i 9.333 euro lordi). Le prestazioni rese nei confronti di imprenditori commerciali e liberi professionisti non possono superare, per l'anno 2015, 2.020 euro netti (2.693 euro lordi) per ciascun committente, fermo restando il limite di 7.000 euro netti. Per i prestatori, percettori di misure di sostegno al reddito, il limite economico è di 4.000 euro lordi complessivi per anno civile, con riferimento alla totalità di committenti. I *voucher*, inizialmente acquistabili presso le sedi Inps o tramite procedura telematica, a seguito di apposite convenzioni possono essere acquistati presso i tabaccai, banche popolari e da ultimo presso tutti gli uffici postali. Attualmente, l'acquisto presso i tabaccai è di gran lunga prevalente.

All'estensione del fenomeno ed alla esigenza di garantire la corretta copertura previdenziale e assicurativa dei lavoratori, si collega la necessità di un sistema di controlli adeguato, attraverso la tracciabilità dello strumento in parola.

In tal senso, con il d.lgs. 24 settembre 2016, n. 185 sono stati adottati correttivi per consentire la verifica dell'impiego dei *voucher* con la previsione per i committenti (imprenditori non agricoli o professionisti) - che ricorrono a prestazioni di lavoro accessorio - dell'obbligo di comunicazione dell'utilizzo, almeno sessanta minuti prima dell'inizio della prestazione, alla sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, con indicazione dei dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore, del luogo e della durata della prestazione.

Il tema dei controlli sulla corretta gestione dello strumento in parola rimane, quindi, centrale e la sua efficacia resterà collegata all'attività di vigilanza ispettiva che il neo costituito Ispettorato nazionale del lavoro porrà in essere, avvalendosi anche del monitoraggio sul sistema dei *voucher* svolto dall'Inps attraverso i propri uffici.

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

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

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

Nella tabella 21 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 21 - Cartolarizzazione crediti contributivi

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

Fonte: Corte dei conti su dati 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.

I crediti contributivi residui risultanti nel bilancio dell'Istituto a fine 2015 sono pari a 25,730 md, mentre il fondo svalutazione crediti alla stessa data è valorizzato nella misura del 99 per cento del portafoglio crediti residuo.

E' da aggiungere che per il compimento delle attività dei contratti di cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi ("Gestione dei crediti contributivi iscritti a ruolo"), Inps ha maturato il diritto ad una commissione semestrale in misura fissa, che ammonta al 31 dicembre 2015 a 7,01 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 2004³². Con tale operazione - che avrà termine nel 2023 - è stata concessa ai debitori (aziende assuntrici di manodopera agricola e lavoratori autonomi) la facoltà di estinguere le obbligazioni contributive versando una quota variabile tra il 22 per cento e il 30 per cento del dovuto a seconda del numero di adesioni all'offerta.

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

³² Con un accordo preliminare tra la Scci s.p.a. (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.

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 ventisei opzioni di acquisto perfezionate, per un valore di crediti ristrutturati pari a 244,993 ml.

Per effetto dell'esercizio dell'opzione *call*, l'Istituto ha incassato in conto crediti agricoli ceduti - dall'avvio della operazione di ristrutturazione - circa 27,084 ml, che sommati ai riversamenti iniziali, danno luogo a un incasso totale pari a 610,484 ml.

Il portafoglio residuo, in valore nominale, al netto della prima fase di ristrutturazione e delle successive *call option* risulta pari a 4.207,5 ml. Il complesso dei crediti contributivi, iscritti nello stato patrimoniale dell'Istituto, risulta al 31 dicembre 2015 pari a 92,399 md (importo uguale a quello dei residui attivi iscritti nel consuntivo finanziario), di cui 55,220 md esposti nell'apposito fondo di svalutazione.

La tabella 22 mostra l'andamento del recupero crediti nell'arco temporale 2013-2014 e 2014-2015 ed indica, separatamente, quelli incassati direttamente dall'Istituto e quelli recuperati tramite l'Agente della riscossione. Anche nel 2015 si rileva un incremento degli incassi pari a 451,4 ml, comunque inferiore rispetto a quello registrato nel precedente esercizio (+1,344 md).

Tabella 22 - Incassi recupero crediti contributivi 2013-2014 e 2014-2015

(dati in milioni)

Recupero crediti anni 2014 – 2015			Variazioni	
	2014	2015	Assolute	%
Recupero crediti diretti	4.073,6	4.138,4	64,80	1,59
Recupero crediti AdR	1.865,6	2.252,2	386,60	20,72
Totale incassi	5.939,2	6.390,6	451,40	7,60
Recupero crediti anni 2013 – 2014			Variazioni	
	2013	2014	Assolute	%
Recupero crediti diretti	3.343	4.423	1.080	32,31
Recupero crediti AdR	1.856	2.120	264	14,20
Totale incassi	5.199	6.543	1.344	25,85

Fonte: Inps – Rapporti annuali 2014/2015

La tabella 23 espone i dati relativi al recupero crediti nell'ultimo quinquennio, sempre in incremento, ad eccezione della lieve flessione registratasi nel 2012 e nel 2013.

Tabella 23 - Incassi recupero crediti anni 2011-2015

(dati in miliardi)

Rapporto annuale	Andamento degli incassi da recupero crediti anni 2011-2015				
	2011	2012	2013	2014	2015
Recupero crediti	6,43	5,30	5,19	5,94	6,39

Fonte: Corte dei conti su dati Rapporto annuale

Nell'anno di riferimento, si incrementa la percentuale degli introiti riferibile all'Agente della riscossione, pari al 20,72 per cento a fronte dell'1,59 per cento derivante dagli introiti diretti dell'Istituto³³.

Si tratta, comunque, di incassi modesti se rapportati alla crescita dei residui attivi da contributi, che passano dai 78,645 md del 2013, agli 86,640 md nel 2014 e ai 95,505 md nel 2015, con un aumento pari, rispettivamente, al 10,17 per cento e al 6,65 per cento.

Secondo i dati forniti dall'amministrazione, l'Istituto, nel periodo 2000-2015, ha trasmesso agli Agenti della riscossione crediti per 160,908 md, di cui 129,042 md di sorte contributiva e 31,810 md, relativi a sanzioni ed interessi.

Nel medesimo arco temporale, risultano riscossi crediti per 24,652 md (pari al 15,32 per cento del totale), mentre 26,297 md (pari al 16,34 per cento), 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 l'Agente di riscossione è, dunque, di 88,718 md, di cui vi è corrispondenza nel bilancio dell'Istituto, mentre 21,200 md per sanzioni ed interessi afferiscono alla gestione degli agenti della riscossione e dovrebbero trovare corrispondenza contabile nel bilancio dell'Inps quando effettivamente incassati.

Alla stessa data restano, invece, direttamente intestati all'Inps - in fase amministrativa - crediti per un importo di 3,7 md.

I dati testé esposti sono significativi della importanza di un tema che assume rilievo centrale per l'Istituto. La generale debolezza del sistema della riscossione affidato a Equitalia s.p.a. 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

³³ I dati relativi alla riscossione dei crediti afferenti all'anno 2014 esposti nella tabella n. 22 differiscono nei Rapporti annuali 2014/2015 – secondo quanto riferito dall'amministrazione – in ragione delle diverse modalità di rilevazione e del divario temporale tra le stesse, senza effetti sui saldi finali tra entrate e uscite totali.

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 2015 al 59,76 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					Previsioni assestate
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Residui attivi da contributi	69.221	72.316	78.645	86.640	92.399	104.390
Fondo svalutazione	30.530	34.419	38.938	42.937	55.220	58.857
Rapporto Fondo/Residui	44,10%	47,60%	49,51%	49,56%	59,76%	53,89%

Fonte: Corte dei conti su dati bilanci consuntivi e assestato

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

Tabella 25 - Movimentazione fondo svalutazione crediti

(dati in milioni)

	Rendiconti					Previsioni assestate
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Accantonamento al Fsc	4.408	5.806	5.682	4.974	13.090	3.637
Prelievo dal Fsc	668	954	1.163	970	743	0
Eccedenze del Fsc	17	12	0	5	67	0
Incremento Fsc	3.724	3.840	4.519	3.999	12.283	3.637

Fonte: Corte dei conti su dati bilanci consuntivi e assestato

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

Per contro, i prelievi dal fondo in parola trovano il proprio fondamento nell'attività dell'amministrazione, ove essa accerti, attraverso l'azione delle proprie sedi territoriali, l'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 carico³⁴ - pur se relativi ad anni risalenti -, non hanno posto le condizioni perché si realizzasse il relativo discarico contabile dell'agente (secondo il procedimento previsto dagli articoli 19 e 20 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112) e la conseguente possibilità per l'Istituto di cancellare i residui attivi di natura contributiva. Né, d'altro canto, risultano cancellati i crediti c.d. "rottamati", ex art. 1, c. 527 e 528, della l. 24 dicembre 2012, n. 228..

Ad ulteriore esplicazione di quanto sopra esposto, le tabelle 26 e 27 espongono le percentuali di svalutazione dei crediti contributivi, da ultimo, determinate con decreti del direttore generale n. 84 del 15 giugno 2016 e n. 104 del 30 settembre 2016 da applicare, rispettivamente, in sede di bilancio consuntivo del 2015, nel preventivo assestato 2016.

³⁴ Da ultimo, l'art 1, c. 684, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) – come modificato dall'art. 6, c. 12 bis, nel d.l. 22 ottobre 2016, n. 193 - prevede che le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli Agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2014 siano presentate, per i ruoli consegnati nell'anno 2014, entro il 31 dicembre 2019. Per i ruoli consegnati all'Adr fino al 31 dicembre 2013, 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 2019.

Tabella 26 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2009-2015

	Fino al 31.12.2009	2010-2012	2013-2015
Aziende DM	99%	55%	10%
Datori di lavoro agricoli	99%	55%	9%
CDCM	99%	55%	12,5%
Artigiani	99%	30%	10%
Commercianti	99%	30%	10%
Gestione ex Enpals	99%	55%	10%
Gestione separata (parasubordinati)	10%	10%	10%

Fonte: determina del direttore generale 15 giugno 2016, n. 84

Tabella 27 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi 2010-2016

	Fino al 31.12.2010	2011-2012	2013-2016
Aziende DM	99%	55%	10%
Datori di lavoro agricoli	99%	55%	9%
CDCM	99%	55%	12,5%
Artigiani	99%	30%	10%
Commercianti	99%	30%	10%
Gestione ex Enpals	99%	55%	10%
Gestione separata (parasubordinati)	10%	10%	10%

Fonte: determina del direttore generale 30 settembre 2016, n. 104

La tabella 27 mostra come i crediti contributivi più risalenti siano, salvo che per la gestione dei parasubordinati, quasi integralmente svalutati, mentre quelli relativi al periodo successivo sino al 2012 siano considerati a rischio di riscossione in percentuali che, a seconda della Gestione amministrata, sono comprese tra il 30 e il 55 per cento.

Con determinazione del 2 dicembre 2016 il direttore generale ha individuato le percentuali di svalutazione dei crediti contributivi da applicare al bilancio preventivo del 2017, estendendo le percentuali già previste per gli anni 2013-2016, anche all'anno 2017. La medesima determinazione dà altresì atto di quanto specificato da Equitalia in merito alla esigibilità dei crediti da essa detenuti a fine 2015, per un importo complessivo di 101,2 md. Di questi, 30,4 md farebbero capo a soggetti falliti, deceduti o nullatenenti, mentre 37,1 md afferirebbero a soggetti che non hanno regolarizzato la loro posizione, nonostante azioni cautelari o esecutive, con ridimensionate prospettive di recupero. E', infine, da porre in evidenza come, nell'ambito delle iniziative poste in essere dall'Inps per potenziare la gestione della riscossione, sia stato istituito uno specifico tavolo tecnico con Equitalia s.p.a. e Riscossione Sicilia s.p.a. (c.d. tavolo inesigibilità) al fine di ottenere dati consolidati e

verificati sia sui crediti “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.

Nuovi scenari si aprono, comunque, con la recente approvazione del collegato finanziario alla legge di bilancio per il 2017. Il d.l. 22 ottobre 2016, n. 193 ha, infatti, soppresso dal 1° luglio del 2017 le società del Gruppo Equitalia, nelle cui funzioni succede l’Agenzia delle entrate - che acquista la partecipazione di Inps nella società soppressa – attraverso un proprio ente strumentale.

In disparte i maggiori introiti che potranno derivare all’Istituto dalle procedure di definizione agevolata per i carichi affidati ad Equitalia sino al 2016, è da considerare come l’istituzione di un nuovo soggetto cui sarà affidato l’onere della riscossione possa costituire occasione favorevole per definire lo stato delle posizioni creditorie dell’Istituto, consentendo così l’eliminazione di una massa, a tutt’oggi, ingente di residui attivi di assai improbabile esigibilità ed il tendenziale riallineamento dei relativi dati finanziari con quelli economico-patrimoniali.

6.5.1 Un cenno – nell’ambito di quanto esposto nel paragrafo precedente – è da riservare al diverso strumento di realizzazione della massa creditoria, rappresentato dalla cessione dei crediti (contemplata dall’ art. 4, c. 12, della l. 30 dicembre 1991, n. 412). Istituto giuridico utilizzato su tutto il territorio nazionale, ma in misura più rilevante nella regione Lazio, dagli enti morali che vantavano crediti nei confronti delle Asl e delle regioni e che vede l’Istituto quale parte ceduta.

Il totale generale dei crediti nazionali sospesi per cessioni al 2015 è pari a 1,415 md mentre i versamenti effettuati ammontano a euro 1,144 md con un saldo contabile di 0,271 md.

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.

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

Tabella 28 - Crediti sospesi per cessioni enti morali

Fondo pensioni lavoratori dipendenti			
	imp. credito	versamenti	saldo contabile
Totale Regione Lazio sospensione per cessione	625.802.730,08	535.299.047,13	90.503.682,95
Totale altre regioni sospensione per cessione	499.981.570,78	496.260.206,01	3.721.364,77
Totale nazionale	1.125.784.300,86	1.031.559.253,14	94.225.047,72
Crediti regione Lazio oggetto di cessioni non riconosciute nei termini			
	imp. credito	versamenti	saldo contabile
Totale Reg Lazio AdR	56.318.190,56	1.072.543,67	55.245.646,89
Totale Reg Lazio Ufficio legale	98.713.046,92	95.156.191,41	3.556.855,51
Picfic in as	105.317.974,61	15.332.697,74	89.985.276,87
Totale Regione Lazio	260.349.212,09	111.561.432,82	148.787.779,27
Totale cessioni	1.386.133.512,95	1.143.120.685,96	243.012.826,99
Crediti Gestione separata (parasubordinati) Lazio			
SEDE	imp. credito	versamenti	saldo contabile
Totale Regione Lazio sospensione per cessione	450.224,99	450.224,99	-
Totale Reg Lazio AdR	39.004	22.849	16.155
Totale Reg Lazio Ufficio legale	1.010.073,35	71.127,00	938.946,35
Totale	1.499.302,34	544.200,99	955.101,35
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	-	26.144.715,26
Totale	27.523.825,64	-	27.523.825,64
Totale generale cessioni	1.415.156.640,93	1.143.664.886,95	271.491.753,98

Fonte: Corte dei conti su dati Direzione centrale entrate

6.6 Come mostra la tabella 29, nel 2015 si registra, rispetto all'anno precedente, una contrazione del numero dei Documenti unici di regolarità contributiva (Dure) emessi, pari al 23,7 per cento di cui poco più del 20 per cento rilasciati direttamente dall'Inps.

La riduzione deriva principalmente dall'effetto dell'aumento della durata di validità del documento attestante la correttezza contributiva, portato a 120 giorni dall'art. 31, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69.

Tabella 29 - Durc emessi

ENTE	2015	2014	%
INAIL	2.136.173	2.660.628	-19,7
INPS	1.486.609	1.866.140	-20,3
Cassa edile	421.495	771.621	-45,4
Totale	4.044.277	5.298.389	-23,7

Fonte: Inps – rapporto annuale 2015

Un cenno è da riservare alle nuove disposizioni adottate dall’Inps nell’ultimo triennio, in materia di requisiti necessari al rilascio del Durc, in costanza delle procedure previste della legge fallimentare. In particolare per le imprese in concordato preventivo con continuità dell’attività lavorativa -sulla base degli indirizzi interpretativi forniti dal Ministero del lavoro - si è provveduto al rilascio della “regolarità contributiva” qualora il piano omologato dal giudice competente contempa l’integrale assolvimento dei debiti previdenziali e assistenziali contratti prima dell’attivazione della procedura e sia espressamente prevista la c.d. moratoria per un periodo non superiore ad un anno dall’omologazione. Trascorso tale termine, in mancanza di soddisfazione integrale dei crediti muniti di privilegio, è previsto che debba essere attestata l’irregolarità contributiva.

A tale riguardo, l’art. 5 del decreto del Ministro del lavoro 30 gennaio 2015 (pubblicato in G.U. n. 125 del 1^o giugno 2015) – le cui disposizioni sono state recepite in apposita circolare dell’Istituto – ha previsto che la regolarità contributiva possa essere attestata anche prima della omologazione, a favore delle imprese che facciano domanda di concordato preventivo con continuità aziendale, sempre che il piano contempa l’integrale soddisfazione dei crediti a favore dell’Istituto previdenziale. Ne è conseguito un indirizzo dell’Istituto ai propri uffici territoriali, in costanza di non univoci orientamenti delle sedi, nel senso di ritenere, in presenza di procedure concordatarie che non prevedono la integrale soddisfazione dei creditori (fatte salve le ipotesi di c.d. transazione sui crediti contributivi ex art. 182-ter l.f.), in ogni caso necessario presentare opposizione alla domanda di omologazione del concordato innanzi al competente Tribunale³⁵.

6.7 L’incorporazione dell’Inpdap e dell’Enpals nell’Inps ha determinato l’esigenza di omogeneizzare le procedure gestionali dell’attività di accertamento, riscossione e verifica contributiva dei datori di lavoro di dipendenti pubblici.

³⁵ Un tale orientamento, peraltro, non risulta essere stato seguito nella vicenda relativa alla società di trasporto aereo Wind Jet, 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 14 milioni per sorte capitale ed interessi.

Con la circolare 16 ottobre 2015, n. 171, l'Istituto ha avviato una nuova fase nella gestione dei contributi dei predetti datori di lavoro, per garantire una più efficace gestione dei flussi informativi, maggiormente orientata all'accertamento e al recupero dei crediti.

L'obiettivo principale che l'Istituto intende perseguire è un'attività di monitoraggio della regolarità dei versamenti - con cadenza mensile - e dell'aggiornamento delle posizioni assicurative dei lavoratori. Attività cui dovrebbe affiancarsi un'azione di verifica amministrativa che impedisca l'aggravarsi di una eventuale esposizione debitoria nei confronti dell'Istituto.

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

Questa procedura, però, non ha risolto le problematiche relative alle attività di accertamento e verifica dei versamenti effettuati dai contribuenti pubblici al fine di individuare ed iscrivere in bilancio le connesse poste creditorie.

Nel corso del 2015 è stata predisposta la procedura "enti inadempienti", al fine di evidenziare la mancata presentazione delle singole denunce mensili in capo a ogni datore di lavoro pubblico e la procedura "rettifiche", finalizzata al controllo dell'applicazione della corretta aliquota contributiva. Riferisce l'amministrazione che, in conseguenza delle attività poste in essere alla data del 30 settembre 2016, sarebbero stati validati importi creditorie per 149,435 ml, mentre si sarebbe ancora lontani dalla piena conoscenza della situazione del monte crediti della Gestione pubblica, in analogia a quanto avviene per la Gestione privata.

Le cause principali di questa criticità sarebbero rinvenibili in una molteplicità di fattori. Nella scarsa sensibilità da parte delle pubbliche amministrazioni nell'adozione di corretti comportamenti nella denuncia e versamento della contribuzione per i dipendenti; nella insufficiente attenzione delle strutture territoriali dell'Istituto a considerare prioritaria l'attività di sistemazione dei versamenti delle pubbliche amministrazioni; in procedure di gestione dei versamenti che rendono poco immediata l'effettiva situazione debitoria delle pubbliche amministrazioni. Circostanza, quest'ultima, che si ripercuote sulla corretta esposizione della posizione contributiva dei dipendenti e, di conseguenza, sulla tempistica di liquidazione delle prestazioni.

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 2015 a 307,831 md, di cui 273,075 md riferibili alle prestazioni pensionistiche e 34,756 md relativi a quelle temporanee ed altre prestazioni a sostegno del reddito, come riepilogato nella tabella n. 30.

Tabella 30 - Spesa per prestazioni istituzionali

Spesa per prestazioni pensionistiche	273.075
di cui oneri a carico della Gias	68.000
Spesa per prestazioni temporanee e altre prestazioni	34.756
di cui oneri a carico della Gias	11.500
Totale spesa per prestazioni istituzionali	307.831

Fonte: INPS – rendiconto generale anno 2015

L'incremento rispetto al precedente esercizio ammonta a 4,43 md su cui ha inciso, in modo consistente, l'aumento della spesa per pensioni pari a 4,258 md (+1,6 per cento rispetto al 2014).

Questo aumento è dovuto soprattutto agli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, recepiti con d.l. 21 maggio 2015, n. 65, che ha disposto la corresponsione degli importi per rivalutazione automatica delle pensioni, che erano stati limitati, per gli anni 2012 e 2013, nella misura del 100 per cento esclusivamente alle pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo Inps³⁶.

In misura minore ha inciso sulla variazione della spesa per prestazioni pensionistiche la perequazione automatica delle pensioni, che è stata fissata in via definitiva allo 0,2 per cento con decreto del Ministero dell'economia del 19 novembre 2015.

Le prestazioni temporanee, dal canto loro, subiscono un incremento pari a 173 ml di euro, invertendo la tendenza rispetto al 2014 che le aveva viste in diminuzione, in conseguenza della riduzione delle erogazioni per indennità di fine servizio e indennità di buonuscita agli iscritti della gestione dei lavoratori pubblici.

Prosegue nel 2015 la diminuzione degli interessi passivi sulle prestazioni arretrate, che ammontano a 26,6 ml (48,1 ml nel 2014), a seguito sia dell'attenzione posta dall'Istituto ai tempi di liquidazione delle prestazioni - tradottasi in specifici obiettivi assegnati alle direzioni centrali di prodotto nell'ambito del Piano della *performance* 2014/2016 - sia della riduzione del tasso ufficiale degli

³⁶ D.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, c. 1, della l. 22 dicembre 2011, n. 214, art. 24, c. 25.

interessi legali, passato dal 2,5 per cento all'1 per cento a partire dal 1° gennaio 2014 (decreto del Ministero dell'economia del 12 dicembre 2013).

Con riferimento agli indicatori di qualità del servizio stabiliti dall'Istituto mostra, tuttavia, un peggioramento l'indice di giacenza delle prestazioni e dei contributi, con uno scostamento rispetto agli obiettivi previsti, che continua ad aumentare nei primi mesi del 2016 (40 gg. rispetto ai 30 gg. per l'area prestazioni e servizi individuali; 115 gg. rispetto ai 45 gg. per l'area flussi contributivi). Andamento da riferire a crescenti difficoltà nel fronteggiare con tempestività i carichi di lavoro, quale effetto diretto della progressiva riduzione delle unità di personale in servizio.

7.2 Le pensioni (incluse le prestazioni assistenziali), al 31 dicembre 2015 sono pari a 21 milioni (+0,5 per cento rispetto al 2014). Di queste, quelle previdenziali - che rappresentano circa l'82 per cento dei trattamenti complessivamente erogati - assommano a 17,1 ml e si attestano sui valori dell'anno precedente. Quelle assistenziali, pari a 3,8 ml, fanno registrare un incremento del 2,8 per cento, in misura maggiore ascrivibile alle provvidenze erogate agli invalidi civili (tabella n. 31).

Tabella 31 - Prestazioni erogate

Gestione	Numero		Variazione % 2015/2014
	2014	2015	
Gestione privata*	14.368.026	14.356.685	-0,08
Gestione dipendenti pubblici	2.820.603	2.827.390	0,2
Totale pensioni previdenziali	17.188.629	17.184.075	-0,03
Pensioni/assegni sociali	845.824	857.003	1,3
Provvidenze invalidi civili	2.885.802	2.980.799	3,3
Totale pensioni assistenziali	3.731.626	3.837.802	2,8
Totale generale	20.920.255	21.021.877	0,5

*Fpld, Ex Enpals, autonomi e parasubordinati, altri fondi

Fonte: Inps - Elaborazione da XV Rapporto annuale – luglio 2016

Nell'ambito delle prestazioni assistenziali, quelle riconosciute agli invalidi civili rappresentano oltre il 77 per cento del totale. Se si considera, inoltre, che poco meno del 50 per cento delle pensioni e degli assegni sociali ha origine da una prestazione di invalidità civile, tale percentuale è destinata a crescere e, secondo una stima dell'Istituto, raggiunge quasi l'88 per cento.

Al riguardo, va ricordato che le prestazioni di tipo assistenziale sono svincolate da qualsiasi finanziamento contributivo e, pertanto, gravano interamente sulla fiscalità generale.

Nell'ambito della spesa previdenziale (pari a circa il 90 per cento della spesa pensionistica complessiva), oltre il 17 per cento è rappresentato da trasferimenti statali a carico della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias), in aumento rispetto al 2014 dell'11,9 per cento, come illustrato nella tabella n. 32.

Tabella 32 - Spesa pensionistica*(dati in milioni)*

Gestione	2014	2015	Variazione % 2015/2014
Spesa previdenziale	243.514	247.520	1,6
Gestioni previdenziali	205.492	204.987	-0,2
Oneri a carico della Gias	38.022	42.533	11,9
Spesa assistenziale	25.303	25.555	1,0
Trasferimenti agli invalidi civili	17.132	17.193	0,4
Altre prestazioni	8.171	8.362	2,3
Spesa pensionistica complessiva	268.817	273.075	1,6

Fonte: Inps - XV rapporto annuale – luglio 2016

Per quanto riguarda la spesa assistenziale, interamente a carico della Gias, oltre il 67 per cento è rappresentato dai trasferimenti agli invalidi civili, che comportano l'erogazione di pensioni, maggiorazioni sociali e indennità di accompagnamento. Quest'ultima, da sola, rappresenta il 53 per cento dell'intera spesa (13,6 ml), con una incidenza ben comprensibile, ove si consideri che l'indennità di accompagnamento, ai fini del suo riconoscimento, non è soggetta ad alcun requisito di tipo amministrativo, quale il reddito personale e/o familiare dell'avente titolo.

7.2.1 Nel corso del 2015 sono state liquidate 671.934 nuove prestazioni previdenziali e 571.386 prestazioni assistenziali, con un incremento, rispettivamente, dell'8,5 per cento e del 6,2 per cento rispetto al 2014.

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

Si è, pertanto, registrato nel biennio precedente un decremento del numero di pensioni liquidate, mentre nel corso del 2015 risultano aver maturato il diritto a pensione molti di coloro che al momento dell'approvazione della legge non risultavano essere in possesso dei requisiti prescritti.

Un ulteriore effetto incentivante all'accesso al pensionamento è stato prodotto dall'art. 1, c. 113, della l. n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) che ha escluso qualsiasi penalizzazione per le pensioni anticipate con decorrenze dal 1° gennaio 2015 e con maturazione dei requisiti a tutto il 2017.

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.³⁷

³⁷ 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.

I provvedimenti di salvaguardia susseguitisi dall'entrata in vigore della citata riforma sono otto³⁸, l'ultimo dei quali introdotto dalla legge di bilancio per il 2017 che ha portato il numero complessivo di soggetti salvaguardati a 167.795 unità.

Allo stato attuale l'Istituto ha provveduto ad inviare 128.820 certificazioni a fronte delle quali sono state liquidate, all'ottobre 2016, 113.219 pensioni.

In base a quanto emerge dal XV Rapporto annuale dell'Inps, degli 88 md di risparmi previsti nel periodo 2012 – 2021 le prime sette salvaguardie ne erodono circa il 13 per cento.

In linea generale è da rilevare come il progressivo ampliamento della platea di soggetti interessati dalle misure di salvaguardia, l'ultima delle quali intervenuta a distanza di sei anni dall'entrata in vigore della l. n. 214/2011, ponga in sempre maggiore evidenza gli interrogativi circa la coerenza degli interventi in parola con l'obiettivo inizialmente perseguito di un esonero indirizzato in maniera specifica a lavoratori in difficoltà economica fra la cessazione dell'attività e la percezione della prima pensione.

7.3 In tema di invalidità civile, è da rilevare come gli interventi normativi finalizzati alla razionalizzazione del procedimento - nonché al contenimento della relativa spesa - con le conseguenti scelte procedurali operate dall'Istituto, non hanno raggiunto lo scopo di semplificazione e celerità che il legislatore si era prefissato.

La maggiore criticità è, tuttora, rappresentata dal permanere di più soggetti coinvolti nel procedimento di riconoscimento dello stato di invalido civile. Il primo accertamento dei requisiti sanitari rimane, infatti, ancora di competenza delle Commissioni Asl (benché integrate da un medico Inps), mentre l'accertamento definitivo, le revisioni, le verifiche e l'intera fase amministrativa è di competenza dell'Istituto, che vi adempie attraverso le Commissioni medico legali (Cml), con funzione di definizione/validazione dei verbali Asl, e la Commissione medica superiore (Cms), con funzione di monitoraggio complessivo.

Questo modello, nonché la mancata piena attuazione delle soluzioni procedurali adottate dall'Istituto (come nel caso della completa telematizzazione dell'intero procedimento: dalla presentazione della domanda all'emissione del verbale), ha generato difficoltà nel raccordo tra le

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.

³⁸ 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.

diverse amministrazioni e si è tradotto in un appesantimento dell'intero *iter*, con ulteriore dilatazione dei tempi di riconoscimento e liquidazione della prestazione e conseguenti oneri in termini di interessi passivi.

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

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

In atto, si è addivenuti alla conclusione di specifici accordi con le regioni Campania, Sicilia, Veneto, Lazio, Basilicata e Friuli Venezia Giulia, ed è stato dato avvio - in fase sperimentale, per un anno, limitatamente al territorio di alcune province - all'accertamento dei requisiti sanitari da parte dell'Istituto.

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

Dagli ultimi dati forniti dall'Istituto, riepilogati nella tabella 33, emerge, infatti, una riduzione dei tempi medi relativi alla fase sanitaria, in alcuni casi anche consistente.

Tabella 33 - Tempi medi accertamenti sanitari

		Invalidità civile ASL-INPS gennaio – giugno 2013	Invalidità civile in convenzione (CIC) gennaio – giugno 2015
		Totale fase sanitaria Tempo medio (gg)	Totale fase sanitaria Tempo medio (gg)
Campania	Avellino	149	129
	Benevento	162	92
	Caserta	334	257
	Salerno	171	162
Sicilia	Trapani	147	89
Veneto	S. Donà di Piave	221	95
	Venezia	151	88
	Verona	140	51
Lazio	Frosinone	55	66
	Roma A	116	42
Basilicata		90	63
Friuli Venezia Giulia	Pordenone	99	39

Fonte: Elaborazione da Inps - XV rapporto annuale – luglio 2016

E' da aggiungere come anche per altre sedi, in cui la sperimentazione è iniziata a partire dal giugno e dal settembre 2015 (Enna, Caltanissetta e Messina), la riduzione dei tempi della fase sanitaria si mostra rilevante. Nel confronto tra il trimestre ottobre–dicembre 2013, con il corrispondente periodo del 2015, si passa dai 115 gg. ai 57 gg. di Enna, dai 161 gg. ai 69 gg. di Caltanissetta e dai 180 gg. ai 54 gg. di Messina. Considerati i proficui risultati raggiunti, alla loro scadenza le convenzioni più risalenti sono state rinnovate o prorogate (Campania e Veneto); da dicembre 2015 è inoltre attiva la convenzione per la provincia di Gorizia.

Sebbene in alcune realtà territoriali i tempi della fase sanitaria risultino ancora piuttosto lunghi (come in Campania), dovuti anche alla presa in carico delle vecchie pratiche giacenti presso le Asl, emergono, nel giudizio dell'amministrazione elementi perché si prosegua sulla strada dell'attribuzione all'Istituto dell'intero procedimento di riconoscimento dell'invalidità civile, previa attenta valutazione del rapporto costi benefici.

Rapporto da considerare in relazione, da un lato, all'impiego di maggiori risorse finanziarie e ai maggiori carichi di lavoro, dall'altro, alla riduzione sia degli interessi passivi conseguente al contenimento dei tempi di conclusione dell'iter, sia dei costi attualmente sostenuti per il funzionamento delle Commissioni mediche integrate (stimato dall'amministrazione per il 2015 in circa 4,5 ml).

Secondo quanto sostenuto dall'amministrazione, l'attivazione dei protocolli di intesa con le regioni non ha comportato un significativo aumento dei costi per le strutture ambulatoriali, dal momento che sono state utilizzate quelle in dotazione all'Istituto. Inoltre, l'utilizzo dei medici esterni

convenzionati, nel procedimento in questione, è complessivamente diminuito. Viene, infine, evidenziato come tali protocolli, a partire dalla fine del 2014, prevedano la compartecipazione delle regioni ai costi. Tuttavia la particolare complessità della situazione e le richieste delle amministrazioni chiamate a compartecipare agli oneri, hanno suggerito di approfondire i diversi aspetti, attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro interservizi, per giungere ad una stima del costo industriale dell'attività di accertamento sanitario nell'invalidità civile in convenzione, indispensabile per potere effettuare le necessarie valutazioni.

7.3.1 Sempre in materia di invalidità civile, si riepilogano i dati più significativi dell'attività ordinaria svolta dall'Istituto nelle sedi in cui non sono attive le convenzioni con le regioni.

Nel 2015, così come per l'anno precedente, prosegue il trend di crescita costante delle domande inoltrate all'Istituto (complessivamente 1.631.656 pari ad un +7,8 per cento) cui corrisponde un numero di prestazioni richieste pari a 2.761.680, anch'esso in crescita rispetto al 2014 (+5,5 per cento). Tra queste ultime, le prestazioni di invalidità civile fanno registrare un incremento del 9,2 per cento.

Tabella 34 - Prestazioni invalidità civile richieste

Inv. Civ.	Prestazioni richieste				Totale prestazioni	Variazione 2014/2015
	Cecità civ.	Sordità	Handicap (l. 104/92)	Collocamento mirato (l. 68/99)		
1.456.659	29.766	19.957	1.141.373	113.925	2.761.680	5,5%

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2015

Nel 2015 le visite mediche per l'accertamento dello stato di invalidità si sono svolte presso le Asl con la presenza del medico Inps, nel 44 per cento dei casi (40,6 per cento nel 2014), ovvero ricorrendo all'impiego di professionisti esterni convenzionati.

La mancata piena integrazione delle commissioni mediche rimane, comunque, uno dei punti maggiormente critici del procedimento con un appesantimento dell'iter procedurale, che vede sostanzialmente tre gradi di verifica, con conseguente maggiori oneri in termini di risorse umane e finanziarie.

Tanto l'attività delle Commissioni mediche integrate (Cmi) che quella delle Commissioni medico legali Inps (Cml)³⁹ fa registrare un calo in raffronto con il 2014, rispettivamente nel numero delle

³⁹ I verbali predisposti dalle Cmi vengono trasmessi all'Istituto e sono presi in carico dai Coordinamenti Medico Legali (Cml) delle sedi, per la loro validazione e successivamente dalla Commissione Medica Superiore (Cms), cui spetta l'accertamento conclusivo

visite effettuate (-3,8 per cento) e dei verbali definiti (-9,9 per cento). Questa diminuzione sarebbe da ascrivere, secondo quanto precisato dall'amministrazione, all'estensione del numero di province cui si applicano le convenzioni che attribuiscono all'Inps la competenza in materia di primo accertamento sanitario e di conseguenza sottraggono una parte dell'attività alle sopracitate commissioni di livello superiore.

La Commissione medica superiore (Cms), che svolge il ruolo di validazione definitiva dei verbali e di omogeneizzazione dei comportamenti sul territorio, nel 2015 ha definito solo 15.574 verbali contro i 42.519 dell'anno precedente.

Le nuove provvidenze economiche erogate dall'Inps nel corso del 2015 fanno registrare un aumento complessivo pari al 6,2 per cento, come riepilogato nella tabella n. 35.

Tabella 35 - Variazione prestazioni invalidità civili erogate

2014	2015	Var. %
461.797	490.554	+6,2%

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2015

Sebbene i tempi medi di liquidazione delle prestazioni, comprensivi della fase di accertamento sanitario, risultano ancora eccessivamente dilatati (mediamente 178 gg. per l'invalidità civile; 227 gg. per la sordità e 215 gg. per la cecità) e vedono ancora lontano l'obiettivo del termine massimo di 120 giorni dalla data della domanda, alcuni miglioramenti si registrano nella gestione del subprocedimento concessorio che, unitamente alla correzione di fenomeni distorsivi derivanti dalla non corretta applicazione delle norme sulla decorrenza dei trattamenti, hanno prodotto un decremento degli importi maturati a titolo di interessi passivi pari al 44 per cento (7,2 ml nel 2015, contro i 12,9 ml del 2014).

7.3.2 L'art. 25, c. 6 bis, della l. 11 agosto 2014, n. 144, ha stabilito la competenza dell'Inps alla convocazione a visita nei casi di invalidità civile in cui sia prevista la rivedibilità, attribuendo all'Istituto, in via definitiva, la competenza in materia di revisioni ordinarie.

La medesima norma ha disposto altresì che, 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. Così operando le prestazioni non sono più sospese, ma continuano ad essere erogate e la loro eventuale non conferma, in caso di esito negativo

prima di procedere alla comunicazione dell'esito al richiedente. In tale fase tanto i Cml che la Cms hanno la possibilità di sospendere i verbali e convocare nuovamente a visita i soggetti richiedenti.

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.

Tale previsione impone all'Istituto di procedere con adeguata tempistica alla convocazione a visita dei soggetti titolari di prestazioni di invalidità civile, in particolare dei titolari di prestazioni economiche (assegni, indennità, ecc.), onde evitare, in caso di revoca, l'erogazione di una prestazione non più dovuta. In buona sostanza, la nuova normativa consente una notevole semplificazione del procedimento amministrativo a tutto vantaggio dei percettori delle prestazioni, garantendo maggiore celerità, omogeneità di giudizio - in quanto gli accertamenti sono svolti dai medici dell'Istituto sull'intero territorio nazionale - nonché trasparenza e tracciabilità dei processi.

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

A seguito del mutato quadro normativo e della prassi fin qui seguita, lo svolgimento da parte dell'Istituto delle attività sanitarie di revisione ha pertanto prefigurato, di fatto, un riassorbimento graduale delle attività legate al piano di verifiche straordinarie per il 2015.

I risultati conseguiti, in termini di risparmi, a seguito dell'attività di verifica, che ha comportato la revoca totale per motivi sanitari e/o reddituali della prestazione in godimento, sono riepilogati nella tabella n. 36.

E' di tutta evidenza come la maggior parte delle revoche derivi da motivi di carattere reddituale e non strettamente sanitario.

Tabella 36 - Revoche prestazioni a seguito di attività di verifica

Revoche su non conferma sanitaria		Revoche per motivi reddituali		Totale revoche	
n° prestazioni*	Importo	n° prestazioni*	Importo	n° prestazioni*	Importo
4.110	15.297.033	14.849	34.429.160	18.959	49.726.193

* Include sia le pensioni che le indennità

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2015

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

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

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

Il fabbisogno di medici convenzionati per gli anni 2014-2015 è stato quantificato in 1.191 professionisti, per una spesa che nelle previsioni è rimasta invariata a 40,230 ml. L’Istituto ha, infatti, disposto l’aumento dell’impiego delle ore settimanali (da 20 a 25 ore), per un costo orario in diminuzione da 38,76 euro a 25,84 euro. Dei previsti 1.191 medici ne sono stati convenzionati 969, per un impegno di spesa di 35,063 ml.

Alla scadenza degli incarichi, l’Istituto ne ha disposto la proroga fino al 31 dicembre 2015 alle medesime condizioni contrattuali, ritenendo necessaria, intanto, una revisione delle modalità di reclutamento e gestione di tutti i professionisti esterni impiegati in ambito medico-legale, tanto sul versante dell’assistenza che della previdenza e delle prestazioni a sostegno del reddito.

Con determinazione presidenziale n. 147 del 12 novembre 2015 è stata autorizzata una nuova procedura selettiva per il reclutamento di un primo contingente di 900 medici, per far fronte alle attività medico legali in essere.

L’Istituto ha, comunque, stimato in 2.103 professionisti il fabbisogno complessivo per poter, in prospettiva, svolgere gli ulteriori compiti derivanti dall’estensione all’intero territorio nazionale dell’affidamento delle funzioni relative all’accertamento sanitario (invalidità civile in convenzione) e dalla realizzazione del “Polo Unico della medicina fiscale”⁴⁰.

La mancata conclusione di detta procedura selettiva entro il termine previsto per la decorrenza dei nuovi contratti annuali (1° gennaio 2016), ha comportato un’ulteriore proroga di quelli in essere fino al 30 aprile 2016, a contratto invariato, per un importo di spesa quantificato in 7,512 ml.

La selezione per il reclutamento di 900 medici si è nel frattempo conclusa con la pubblicazione delle graduatorie in data 26 aprile 2016, da ultimo rettificata in data 4 luglio 2016.

⁴⁰ L. 7 agosto 2015, n. 124, art.17, c. 1, lett. l), dispone il trasferimento delle competenze all’Inps in materia di accertamento medico-legale sullo stato di malattia dei pubblici dipendenti, al fine di garantire l’effettività del controllo.

Accanto a tale tipologia di incarichi, l'Istituto continua ad utilizzare le prestazioni di medici inseriti nelle liste speciali per l'effettuazione delle visite fiscali; di strutture sanitarie o specialisti convenzionati per gli accertamenti diagnostici - con cui è attualmente in vigore apposita convenzione (determinazione n. 11/2015) e per i quali è in fase di istituzione una specifica sezione nell'Albo informatizzato dei fornitori - nonché dei medici rappresentati delle associazioni di categoria.

Il contratto in essere con questi professionisti è giunto a scadenza in data 30 giugno 2016. In data 24 giugno 2016 è stata adottata la determinazione presidenziale di disciplina del nuovo schema di contratto con validità annuale (fino al 30 giugno 2017), per un importo pari a 1,500 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 Le prestazioni erogate dall'Inps a sostegno del reddito dei lavoratori, nei casi di sospensione ovvero riduzione dell'attività lavorativa, ammontano nel 2015, come già detto in precedenza, a 34.756 ml, con un incremento di 173 ml rispetto al 2014.

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 2015, il contesto normativo di riferimento ha subito numerose variazioni a seguito dell'adozione dei decreti attuativi delle deleghe contenute nella l. n. 183/2014.

Le principali novità hanno riguardato l'introduzione di nuovi strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione (d.lgs. n. 22/2015); il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (d.lgs. 14 settembre n. 148/2015) e la riorganizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150).

Lo scopo perseguito dal legislatore, che si inserisce nel solco già tracciato dalla l. n. 92/2012, è quello di maggiore equità sociale, anche tramite l'universalizzazione degli strumenti di sostegno al reddito per chi è disoccupato o momentaneamente sospeso dal lavoro, superando la logica di continuo adeguamento delle disposizioni in virtù degli effetti della crisi economica e finanziaria.

In tal senso, al termine del rapporto di lavoro, l'accesso alla nuova Aspi (Naspi) è consentito anche al lavoratore con una storia contributiva breve; più agevole è l'accesso alla disoccupazione anche per i collaboratori a progetto con la nuova Dis-coll, per la cui trattazione si rinvia al paragrafo 7.4.2. Inoltre per i soggetti più svantaggiati è previsto l'Assegno di disoccupazione involontaria (Asdi) che potrà essere richiesto una volta conclusa la Naspi.

Per quanto riguarda i lavoratori sospesi (in costanza, quindi, di rapporto di lavoro) è stata estesa agli apprendisti la Cassa integrazione ordinaria e straordinaria e rivista la disciplina, sui fondi di solidarietà, con l'intento di garantire ad una platea più vasta di lavoratori prestazioni di sostegno al reddito durante i periodi di crisi aziendale. La platea di lavoratori coperti dai nuovi ammortizzatori sociali risulta infatti essere di poco inferiore al 90 per cento.

E' da aggiungere come gli effetti delle nuove disposizioni, entrate in vigore nel corso del 2015 per fasi successive, potranno essere colti pienamente solo a partire dal 2016.

7.4.1 Tra le varie prestazioni a sostegno del reddito, il monitoraggio dell'andamento della Cassa integrazione guadagni - principale 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 n. 37 e n. 38 riassumono i dati riferiti al 2015 che, a confronto con quelli del 2014, mostrano un netto miglioramento.

Tabella 37 - CIG ore autorizzate/ore utilizzate

	2014		2015		Var. %
Ore autorizzate*	CIG ordinaria	253.565.761	CIG ordinaria	183.823.279	-27,5%
	CIG straordinaria	529.222.559	CIG straordinaria	400.365.404	-24,3%
	CIG in deroga	235.997.425	CIG in deroga	98.468.732	-58,3%
	CIG TOTALE	1.018.785.745	CIG TOTALE	682.657.415	-33%
Ore utilizzate*	CIG ordinaria	121.100.854	CIG ordinaria	83.923.294	-30,7%
	CIG straordinaria**	396.353.076	CIG straordinaria**	249.097.198	-37,2%
	CIG TOTALE	517.453.930	CIG TOTALE	333.020.492	-35,6%

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

Fonte: Inps – XV rapporto annuale – luglio 2016

Tabella 38 - CIG tiraggio

	2014		2015	
	Tiraggio	CIG ordinaria	47,8%	CIG ordinaria
	CIG straordinaria*	51,8%	CIG straordinaria*	49,9%
	CIG TOTALE	50,8%	CIG TOTALE	48,8%

* Comprende anche la Cig in deroga

Fonte: Inps – XV rapporto annuale – luglio 2016

E' da dire come sulla diminuzione complessiva di ore autorizzate rispetto al 2014 (-33 per cento) abbia inciso principalmente la Cig in deroga (-58,3 per cento), prestazione che risente degli andamenti e dei tempi legati all'assegnazione delle risorse finanziarie alle regioni da parte del governo e, per altro, destinata gradualmente ad esaurirsi in virtù del citato riordino degli ammortizzatori sociali operato dal legislatore. Il miglioramento ha riguardato in modo generalizzato tutti i settori produttivi con maggiore portata per quanto riguarda l'edilizia (Cigo -29 per cento; Cigs -29,8 per cento e Cigd -72,8 per cento).

Rispetto al 2014 il "tiraggio" mostra anche esso un miglioramento, assestandosi al 48,8 per cento e facendo registrare una diminuzione di due punti percentuali.

E' da porre in evidenza come le dinamiche della cassa integrazione sono state influenzate, oltre che da modesti segnali di ripresa economica, anche da ragioni di carattere amministrativo e procedurale, in virtù delle riforme radicali che, come detto in precedenza, hanno interessato gli ammortizzatori sociali. In particolare viene in rilievo il blocco delle autorizzazioni, per quanto riguarda la Cigo, disposto dall'Istituto, successivamente alla data di entrata in vigore del citato d.lgs. n. 148/2015, per consentire l'allineamento delle procedure alle nuove disposizioni normative.

Nella tabella n. 39 è esposto l'onere sopportato nel 2015 per le prestazioni di integrazione salariale, insieme a quello per la copertura della contribuzione figurativa e all'ammontare dei contributi incassati che contribuiscono al finanziamento della prestazione.

Tabella 39 - Oneri prestazioni di cassa integrazione

(dati in milioni)

Tipo di intervento	Spesa per prestazioni	Copertura per contribuzione figurativa	Totale	Contributi incassati
CIG ordinaria	673	524	1.197	2.704
CIG straordinaria	1.605	1.358	2.963	1.064
CIG in deroga	363	250	613	11

Fonte: Inps – XV rapporto annuale - luglio 2016

La cassa integrazione, in particolare, è finanziata dal contributo versato dai datori di lavoro e dai lavoratori e varia a seconda delle dimensioni aziendali. 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 Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias).

La contribuzione figurativa è garantita dallo Stato, nei casi previsti dalla legge, in quei periodi in cui il rapporto di lavoro è sospeso o interrotto ed è a carico della Gestione prestazioni temporanee (Gpt).

7.4.2 Si è già detto per quanto riguarda le tutele nei casi di licenziamento o di cessazione del lavoro a termine come le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 22/2015 (Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati) rendano operativa la Nuova Assicurazione sociale per l'Impiego (Naspi) che sostituisce le prestazioni di Aspi e miniAspi⁴¹, con riferimento agli eventi di disoccupazione a partire dal 1° maggio 2015.

La nuova prestazione amplia la platea dei fruitori agli apprendisti e ai soci lavoratori di cooperative che abbiano stabilito un rapporto di lavoro subordinato.

Lo stesso decreto ha istituito in via sperimentale, l'Assegno di disoccupazione (Asdi) con la funzione di fornire un sostegno al reddito ai lavoratori privi di occupazione e che versino in stato di bisogno, a condizione che siano stati beneficiari della Naspi per l'intera durata entro il 31 dicembre 2015.

Il citato decreto prevede, infine, per gli iscritti in via esclusiva alla gestione separata in possesso dei requisiti richiesti, una indennità di disoccupazione mensile denominata Dis-Coll, riferita agli eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2015 e sino al 31 dicembre 2015.

In riferimento a queste prestazioni nella tabella 40 si riportano i primi dati forniti dall'amministrazione che tuttavia, per ovvi motivi legati alla decorrenza, non sono confrontabili con l'anno precedente.

Tabella 40 - Domande Naspi, anticipazione Naspi e Dis-coll

Prestazione	Pervenuto*	Definito*
Naspi	1.332.508	1.091.839
Anticipazione Naspi	3.433	1.187
Dis-Coll	29.108	26.086

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2015

* periodo 1/5/2015 – 31/12/2015

⁴¹ La l. n. 92/2012, nell'obiettivo di rendere universale la tutela dei lavoratori e delle aziende, aveva previsto a partire dal 2013 la graduale confluenza delle preesistenti forme di tutela per la disoccupazione (indennità di disoccupazione sia a requisiti normali che ridotti e indennità di mobilità) nell'Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi).

L'entrata in vigore della Naspi ha determinato un calo fisiologico delle richieste di Aspi e MiniAspi, rispettivamente del 60,1 per cento e del 62,5 per cento, rispetto all'anno precedente, proprio in virtù del suo carattere sostitutivo di questi ultimi strumenti (tabella 41).

Tabella 41 - Domande Aspi e MiniAspi 2015

	Pervenuto			Definito		
	2014	2015	Variazione %	2014	2015	Variazione %
Aspi	1.701.899	678.112	-60,1%	1.685.201	778.469	-53,8%
MiniAspi	689.082	258.177	-62,5%	689.950	280.069	-59,4%

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2015

L'onere supportato nel 2015 per le prestazioni sopradescritte è riepilogato nella Tabella 42.

Rispetto al 2014, l'entrata in vigore in corso di anno della nuova prestazione a tutela della disoccupazione (Naspi) ha determinato un naturale decremento degli oneri sostenuti per le prestazioni di Aspi (9.638 ml) e MiniAspi (1.696 ml).

Tabella 42 - Spesa Aspi, MiniAspi e Naspi 2015

(dati in milioni)

	Spesa per prestazioni	Copertura per contribuzione figurativa	Totale onere	Contributi incassati
Aspi	4.550	2.759	7.309	4.764
MiniAspi	649	350	999	-
Naspi	1.867	953	2.820	4.764

Fonte: Inps – XV Rapporto annuale - luglio 2016

A completamento del quadro generale di riferimento, va evidenziata l'ulteriore diminuzione delle domande di indennità di mobilità (-30 per cento) e di disoccupazione (-4 per cento); prestazioni che l'Istituto continua ad erogare in via residuale, dopo l'intervento dal 1° gennaio 2013 dell'Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi) e dal 1° maggio 2015 della Naspi. La l. n. 92/2012, ha, quindi, disposto la soppressione dell'indennità di mobilità a partire dal 1.1.2017 e definito un regime transitorio per il periodo 2013-2016.

7.4.3 In riferimento alle ulteriori prestazioni a sostegno del reddito erogate dall'Inps – nello specifico indennità di maternità e di malattia – la tabella 43 riepiloga i dati relativi alla spesa sostenuta nel 2015.

Tabella 43 - Spesa indennità di maternità e di malattia*(dati in milioni)*

	Spesa per prestazioni	Contributi incassati
Trattamenti economici di maternità*	2.523	1.157
Trattamenti economici di malattia**	1.957	4.453

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

**include anche indennità ai donatori sangue.

Fonte: Inps – XV rapporto annuale - luglio 2016

Con riguardo all'erogazione dell'indennità di malattia un'attenzione particolare va riservata alle criticità emerse, negli ultimi anni, in riferimento alle verifiche effettuate dall'Istituto.

Dopo un periodo di sospensione delle visite mediche di controllo domiciliare avutosi nel 2013, l'Istituto ha rivisto le modalità di assegnazione di quelle disposte d'ufficio nel segno della razionalizzazione nell'impiego delle risorse.

Già dal 2011, infatti, l'Istituto ha approntato un sistema di *data mining* che consente di individuare, con un metodo statistico predittivo, i soggetti a maggiore rischio prognostico da sottoporre a verifica; in tal modo le visite risultano essere più mirate ed efficaci nella lotta all'assenteismo.

Nonostante nel 2015 prosegua il trend in diminuzione dei controlli eseguiti (-3,3 per cento), migliora il valore percentuale delle prognosi con idoneità al lavoro, che passa dal 43,9 per cento del 2014 al 45,3 per cento del 2015, quale risultato, non solo del perfezionamento delle suddette tecniche di *data mining*, bensì anche delle innovazioni procedurali legate alla telematizzazione dei flussi informativi.

Tabella 44 - Visite mediche di controllo

	2014	2015	Variazione %
VMC Totali	618.039	597.609	-3,3%
Disposte d'ufficio	334.452	305.926	-8,5%
Richieste dall'azienda	283.587	291.683	2,9%

Fonte: Elaborazione da verifica trimestrale al 31 dicembre 2014 e verifica trimestrale al 31 dicembre 2015

La diminuzione complessiva delle visite effettuate, che rispecchia sostanzialmente la riduzione di quelle disposte d'ufficio (-8,5 per cento), è da imputarsi alla perdurante applicazione delle misure di contenimento della spesa che, nell'ambito della razionalizzazione dell'impiego delle risorse, hanno portato alla fissazione di un numero massimo di visite mensili effettuabili.

L'onere sostenuto dall'Inps per l'esecuzione dei controlli in questione ammonta per il 2015 a 31,5 ml di euro, assestandosi sui livelli sostenuti l'anno precedente (30,9 ml).

Il nodo delle risorse a disposizione dell'Istituto assume centralità alla luce di quanto stabilito dell'art.17, c. 1, lett. 1), della l. 7 agosto 2015, n. 124 che - sulla base di apposito decreto da adottare entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge - stabilisce il trasferimento delle competenze

all'Inps in materia di accertamento medico-legale sullo stato di malattia dei pubblici dipendenti, al fine di garantire l'effettività del controllo (c.d. "Polo unico della medicina fiscale").

La medesima disposizione prevede anche il trasferimento all'Istituto delle risorse finanziarie attualmente impiegate dalle pubbliche amministrazioni per effettuare gli accertamenti. Questo trasferimento rimane tuttavia subordinato all'intesa in sede di Conferenza Stato Regioni sulla quantificazione delle predette risorse e sull'impiego del personale medico attualmente adibito a tali controlli, con la previsione del prioritario ricorso alle liste di cui all'art. 4, c. 10-bis, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125 (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).

Il decreto attuativo della citata delega risulta, ad oggi, ancora in fase di definizione da parte di apposito tavolo tecnico avviato dal Dipartimento della funzione pubblica cui partecipano i rappresentanti di Inps, del Ministero dell'economia, del Ministero della salute e della conferenza Stato Regioni.

7.5 Tra le prestazioni erogate dall'Istituto rientrano anche tutta una serie di interventi di welfare integrativo a favore degli iscritti alla "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.

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

Per il 2015 è stato accertato un ammontare complessivo di 419 ml di euro (412 ml nel 2014) di contributi per prestazioni creditizie e sociali.

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

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

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

La tabella 45 riepiloga la spesa per le prestazioni di cui sopra, mettendo a confronto il biennio 2014–2015.

Tabella 45 - Spesa welfare integrativo

Descrizione	2015	2014	Variazione
Borse per studi medi e superiori	10.995.400	6.153.550	4.841.850
Borse per studi universitari e post universitari	8.650.991,37	10.474.163,62	-1.823.172,25
Convenzioni con i colleghi universitari	5.829.928,16	5.963.462,16	-133.534
Convenzioni con i convitti nazionali	4.763.646,79	2.844.220,48	1.919.426,31
Corsi di aggiornamento professionale	10.785.670,16	5.388.595	5.397.075,16
Master e dottorati certificati	14.195.981,92	10.495.376,30	3.700.605,53
Soggiorni studio all'estero	57.743.438,35	56.218.311,40	1.525.126,95
Soggiorni vacanze Italia	12.397.161,65	15.804.609,29	-3.407.447,64
Progetti di assistenza domiciliare	187.477.215,55	139.188.363,77	48.288.851,78
Residenzialità convenzionata	4.956.736,28	6.269.656,62	-1.312.920,34
Soggiorni senior	5.842.144,20	6.244.057,10	-381.912,90
Altre prestazioni residuali	24.800	0	24.800
Contributi accessori	311.504,96	853.464	-541.959,04
Totale	323.974.619,39	265.877.829,83	58.096789,56

Fonte: Inps – rendiconti generali anno 2015 – Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali.

Le prestazioni di tipo creditizio erogate dalla gestione consistono in mutui ipotecari, piccoli prestiti (da uno a quattro anni) e prestiti pluriennali (da cinque a dieci anni) a tasso agevolato. La tabella 46 ne indica la relativa spesa, nel biennio 2014–2015.

Tabella 46 - Spesa mutui e prestiti

Descrizione	2015	2014	Variazione
Mutui ipotecari	278.953.997	483.934.246	-204.980.249
Prestiti pluriennali	189.813.635	275.399.403	-85.585.768
Piccoli prestiti	636.652.505	740.401.621	-103.749.116

Fonte: Inps-verifica trimestrale al 31.12.2015

I piccoli prestiti rappresentano la prestazione finanziariamente più elevata, sebbene in calo rispetto all'anno precedente, con una spesa di 637 ml di euro nel 2015 (740 ml nel 2014).

Con riferimento alle prestazioni creditizie in generale la diminuzione degli importi erogati, rispetto al 2014, è correlata alla diminuzione del numero di beneficiari. Il fenomeno è strettamente collegato al progressivo calo dei tassi di interesse che ha determinato una maggiore competitività dei prodotti offerti sul mercato dagli istituti di credito; ciò ha indotto l'Istituto a rivedere i regolamenti per la concessione e i tassi relativi a tali prestazioni per renderle più favorevoli. L'intervento non sembra tuttavia avere avuto gli effetti sperati nella misura in cui si assiste, ancora nel primo trimestre del 2016, a un ulteriore decremento degli importi erogati.

In riferimento alle prestazioni creditizie e sociali aumenta la platea dei beneficiari del progetto *Home care premium 2014* (con validità marzo – novembre 2015, prorogata fino a giugno 2016), in virtù dell'ampliamento degli ambiti aderenti.

8. La vigilanza

8.1 Il 2015 ha visto una ridefinizione dell'attività di vigilanza e un riposizionamento strategico della funzione, dettato da una serie concomitante di fattori tra cui - oltre al contesto socio-economico in cui la vigilanza opera - il mutato quadro normativo e la sempre minore disponibilità di risorse, soprattutto umane.

Le novità introdotte dal “*Jobs Act*” in tema di tutele e tipologie contrattuali e di potenziamento degli strumenti di sostegno al reddito, nonché le nuove misure di incentivazione all'assunzione a tempo indeterminato - volte a promuovere nuove opportunità di ingresso nel mondo del lavoro e forme di occupazione stabile - previste dalla legge di stabilità 2015, hanno inciso sui contenuti della programmazione dell'attività di vigilanza dell'Istituto.

Ancor più rilevante l'impatto del d.lgs. n. 149/2015, che ha istituito l'Ispettorato nazionale del lavoro (Inl) al fine di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi, destinato a produrre i suoi effetti sulle modalità operative dell'azione ispettiva.

La principale funzione dell'Inl risiede nel coordinamento, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro, della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria.

A tal fine, l'Ispettorato definisce le specifiche modalità di accertamento e detta le linee di condotta e le direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo compreso quello in forza presso Inps e Inail, che in ragione di un progressivo accentramento di tutte le funzioni ispettive nel nuovo soggetto, è inserito in un ruolo ad esaurimento dei predetti istituti con il mantenimento del trattamento economico e normativo in vigore.

In supporto all'attività di vigilanza svolta dall'Ispettorato, Inps, Inail e Agenzia delle entrate sono tenute a mettere a disposizione, anche attraverso l'accesso a specifici archivi informatici, dati e informazioni, sia in forma analitica che aggregata.

Il primo passo verso l'operatività del nuovo soggetto è stata l'adozione – in base a quanto previsto dall'art. 5, c. 1, del citato d.lgs. n. 149/2015 – del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2016 che disciplina l'organizzazione delle risorse umane e strumentali, rinviando a un successivo decreto del Ministero del lavoro l'individuazione della data di inizio dell'operatività dell'Inl. Dalla medesima data, al personale ispettivo dell'Inps e dell'Inail sono attribuiti i poteri assegnati al personale ispettivo del Ministero, compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e detto personale è inserito nel ruolo ad esaurimento dei citati enti; inoltre, con uno o più decreti saranno individuate le risorse finanziarie, nonché le risorse strumentali trasferite dal Ministero del

lavoro, dall'Inps e dall'Inail all'Ispettorato. Con d.p.r 26 maggio 2016, n. 109 è stato adottato lo Statuto dell'Inl.

L'Ispettorato, in attesa che vengano definiti gli ultimi provvedimenti che conferiscano piena autonomia all'Agenzia, ha iniziato le proprie attività attraverso un protocollo di intesa con il Ministero del lavoro sottoscritto il 14 settembre 2016.

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

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

Il 15 settembre 2016 si sono insediati il Consiglio di amministrazione e il Collegio dei revisori del nuovo organismo.

Con la nascita dell'Ispettorato, che di fatto incorpora unicamente i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, Inps e Inail continueranno a mantenere ed esercitare le loro funzioni nel campo della vigilanza. L'inserimento degli ispettori dei due Enti in un ruolo ad esaurimento, infatti, implicherebbe che il costituendo soggetto diventerà realmente unico quando gli ultimi ispettori dei due Enti cesseranno dal servizio.

Il coordinamento dell'attività ispettiva, peraltro già presente nella precedente normativa, potrebbe comunque assumere carattere più stringente, anche in virtù della dipendenza funzionale degli ispettori degli enti previdenziali dall'Inl ed alla luce del potere dell'Ispettorato medesimo di dettare le linee direttive dell'attività e della programmazione.

Tuttavia nell'attuale fase di avvio del nuovo soggetto si è determinata una situazione di incertezza, con un rallentamento delle attività ispettive dell'Inps che, soprattutto in termini di lotta al lavoro nero ed irregolare, potrebbe produrre effetti negativi.

I risultati forniti dall'amministrazione e riferiti a tutto il mese di giugno 2016, evidenziano, infatti, uno scostamento negativo nell'accertato pari a 14,1 per cento rispetto al valore obiettivo previsto per giugno 2016, in massima parte ascrivibile a regioni quali la Puglia, la Basilicata e la Calabria (-51 per cento in termini di produzione), dove peraltro il fenomeno del lavoro nero/irregolare è storicamente più pervasivo. Questa diminuzione è da porre in relazione, in base a quanto affermato dalla stessa amministrazione, ad una ulteriore riduzione della forza ispettiva a disposizione anche a seguito del cambio di profilo di alcuni ispettori, che hanno optato di transitare nei ruoli amministrativi piuttosto che confluire in quello ad esaurimento.

Ulteriore elemento problematico riguarda la garanzia del presidio dell'attività di vigilanza in materia previdenziale, per cui l'Istituto vanta specifiche competenze e procedure che consentono di implementare le posizioni assicurative dei lavoratori e assicurare le entrate derivanti dagli accertamenti effettuati.

In considerazione, infatti, sia della settorializzazione dei compiti svolti fino a oggi dai vari organi preposti alla vigilanza, sia dei diversi applicativi in uso, la nascita dell'Ispettorato richiede una importante attività di formazione delle risorse umane coinvolte, per poter giungere nel più breve tempo possibile ad una attività ispettiva in materia di lavoro più efficace ed efficiente con un referente unico.

8.2 Nel 2015 l'Inps ha proseguito nella sua azione basandosi sulle linee di indirizzo dell'attività ispettiva, emanate nell'aprile 2015 dalla competente direzione centrale - mai tradottesi nella formale adozione di un vero e proprio Piano delle attività - che hanno ribadito la necessità di potenziare, accanto alla tradizionale attività di accertamento, anche l'attività preventiva e di intercettazione tempestiva dei fenomeni irregolari e distorsivi del mercato.

In questo contesto si colloca l'attività di *intelligence* - svolta dal "Nucleo centrale di intelligence" appositamente costituito - divenuta vero e proprio cardine della vigilanza, con riflessi tanto sull'organizzazione che sull'implementazione di apposite procedure. Questa attività permette di mappare il territorio individuando nelle diverse realtà i fenomeni di evasione/elusione contributiva e i relativi ambiti di intervento.

Con l'attività di *intelligence*, che consente di elaborare indicatori di rischio in base ai quali estrarre liste di soggetti da sottoporre a verifica, si è inteso sviluppare un'azione maggiormente finalizzata e una conseguente maggiore efficacia dell'attività ispettiva. I singoli interventi sono realizzati sul territorio dai Nuclei di intervento speciale (Nis) che operano in pianta stabile in sostituzione delle precedenti task force.

Il potenziamento dell'efficacia delle ispezioni è divenuto, negli anni, tanto più indispensabile, per contrastare l'ampia area di evasione/elusione contributiva, quanto più diminuiscono le risorse umane e finanziarie a disposizione dell'Istituto. Nell'ultimo triennio si è infatti assistito, in correlazione con la riduzione del numero degli ispettori, alla crescente riduzione degli accessi ispettivi che (almeno in linea tendenziale) soltanto in parte non si è riflessa integralmente sui valori dell'accertato.

Le azioni ispettive individuate nel periodo in esame, nelle predette linee di indirizzo, hanno coinvolto tutte le gestioni previdenziali dell'Istituto. Per quanto attiene l'agricoltura, l'attività si è focalizzata, come negli anni precedenti, sul disconoscimento dei rapporti di lavoro fittizi e sul perseguimento

delle situazioni di abusivo inquadramento, nel settore agricolo, di imprese che svolgono attività di natura diversa (quali l'attività alberghiera e di ristorazione). Il fenomeno dei rapporti di lavoro fittizi è stato perseguito anche in altri settori, in particolare nei confronti di aziende con dipendenti, in cui spesso si coniuga con la somministrazione illecita di manodopera.

L'attività ispettiva avente ad oggetto le cooperative ha riguardato essenzialmente gli appalti non genuini che, anche in questo caso, spesso celano somministrazione fraudolenta di manodopera.

Per il 2015, inoltre, una particolare attenzione è stata riservata al fenomeno delle c.d. false partite Iva, che spesso celano contratti di altro tipo, e alle realtà economiche gestite da cittadini stranieri, prevalentemente nel settore della ristorazione e manifatturiero.

Non ultimo va sottolineato che, in linea con la Relazione programmatica del Civ per il 2015-2016, l'attività di vigilanza si è indirizzata anche sui controlli dei soggetti tenuti al versamento dei contributi nella Gestione dipendenti pubblici.

8.3 I principali risultati dell'azione di vigilanza 2015 sono riassunti nella tabella 47, in raffronto con i dati riferiti ai due anni precedenti.

Tabella 47 - Attività di vigilanza

	2015	2014	2013
Accertamenti ispettivi	39.548	58.043	71.821
Lavoratori in nero ed irregolari	42.892	77.283	86.499
<i>di cui totalmente in nero</i>	<i>16.644</i>	<i>28.627</i>	<i>33.490</i>
Accertato lordo (euro)	1.105.539.356	1.316.766.033	1.240.953.187

Fonte: Inps

I dati esposti mostrano con tutta evidenza il decremento, nel triennio, tanto del numero degli accertamenti ispettivi che delle irregolarità riscontrate; con specifico riferimento al 2015 il calo è del 31,9 per cento rispetto all'anno precedente.

Il 2015 fa inoltre registrare, contrariamente a quanto avvenuto negli anni precedenti, una contrazione dell'accertato (-16 per cento sul 2014) a conferma del fatto che l'incremento della produttività media per visita ispettiva (+23 per cento), a seguito di una migliore programmazione che scaturisce dall'attività di intelligence, non permette di compensare la forte riduzione degli accertamenti ispettivi.

Il peso maggiore nella riduzione degli accertamenti ispettivi è da ricondurre alla contrazione del numero di ispettori in forza all'Istituto, passato dai 1.412 del 2014 ai 1.331 del 2015 (-5,7 per cento),

confermando il trend in diminuzione degli ultimi anni, che neanche l'inserimento degli ispettori del soppresso Enpals ha consentito di arginare.

Decremento che ha impedito, nell'anno in considerazione, il pieno raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede di programmazione, facendo registrare uno scostamento negativo dell'11,7 per cento in riferimento ai valori di accertato.

Quanto illustrato costituisce spunto di riflessione alla luce della nuova istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro - che prevede un forte raccordo con l'attività di vigilanza che residua all'Inps - e del nuovo modello organizzativo (adottato con determinazione n. 110 del 28 luglio 2016) che, coerentemente, colloca la vigilanza all'interno della Direzione centrale entrate e recupero crediti, pertanto non più autonoma, e pone l'accento sullo sviluppo di una vigilanza di tipo documentale.

Questa evoluzione è la naturale conseguenza della ridefinizione della *mission* e del riposizionamento strategico della funzione, che ha visto attribuire un peso sempre maggiore alle azioni di prevenzione attuate attraverso attività di tutoraggio e consulenza lasciando intendere una sempre maggiore integrazione con l'attività di verifica amministrativa.

8.4 L'attività di accertamento e verifica amministrativa, posta a presidio dei flussi contributivi, anche attraverso un processo integrato tra la fase amministrativa e l'attività di vigilanza, ha contribuito, in virtù della *mission* originaria, ad alimentare un rapporto sinergico tra l'Istituto ed i soggetti contribuenti e/o i loro intermediari, soprattutto attraverso il tutoraggio che ha accresciuto e sviluppato la *compliance* aziendale, ovvero una sempre maggiore conformità dei comportamenti aziendali alle disposizioni normative e di prassi Inps in un'ottica di costante collaborazione tra soggetto contribuente e pubblica amministrazione.

La funzione si è poi negli anni evoluta, passando da controlli di tipo consulenziale/formale a controlli aventi ad oggetto fenomeni caratterizzati da una irregolarità sostanziale e indirizzati su aziende considerate "non congrue", comprese in specifiche liste compilate in virtù di appositi indici di rischio elaborati in collaborazione con il Coordinamento generale statistico attuariale di Inps.

Questi interventi (controllo e recupero degli importi indebitamente conguagliati e delle principali agevolazioni contributive) realizzati, "ex post" rispetto a situazioni di irregolarità contributiva già consumate, hanno consentito di raggiungere notevoli volumi di accertato e di mantenere una elevata e costante azione di controllo e deterrenza sul territorio.

Nel corso del 2015, infine, anche la verifica amministrativa, contestualmente alla vigilanza, ha visto ridefinita la propria *mission* e ha affiancato alla funzione tradizionale di controllo successivo sui comportamenti aziendali, quella di prevenzione dell'elusione contributiva, grazie allo sviluppo di

tecnologie informatiche e sistemi statistici predittivi che consentono di intercettare le anomalie - grazie all'analisi dei comportamenti aziendali, dei flussi contributivi e delle transazioni operate sulle procedure - e di intervenire prima che il comportamento fraudolento sia consolidato e abbia prodotto effetti dannosi per le entrate dell'Istituto e, più in generale, per il sistema economico del Paese.

Oltre alle azioni già in corso di svolgimento, le nuove attività di verifica amministrativa del 2015 hanno coinvolto, in particolare, le aziende con dipendenti (c.d. Uniemens) e le aziende agricole.

In riferimento alle prime aziende, le verifiche hanno riguardato la presenza di tutti i requisiti per il godimento di benefici contributivi (agevolazioni, riduzioni, ecc.) con il conseguente recupero di quelli non spettanti e il blocco dei flussi contributivi che presentano forme di riduzione anomale.

Analogo approccio è stato seguito per il controllo dei conguagli a titolo di Assegni al nucleo familiare (Anf), indennità di malattia e di maternità dove, oltre a permettere di identificare vere e proprie truffe riguardanti prestazioni pagate direttamente dall'Inps al lavoratore (comunque poste a conguaglio dal datore di lavoro), è stato possibile verificare i flussi contributivi anomali, prima ancora che vi fosse esborso di qualsiasi tipo da parte dell'Istituto.

L'analisi dei flussi contributivi, supportata dalle apposite procedure informatiche, si è rivelata utile per intercettare forme di lavoro fittizio anche nell'ambito delle aziende con dipendenti, consentendo di annullare rapporti di lavoro esistenti solo sulla carta e costituiti al solo scopo dell'erogazione di prestazioni previdenziali.

Le segnalazioni effettuate dalle strutture territoriali e l'attività d'*intelligence*, svolta a livello centrale nel corso del 2015 hanno consentito l'individuazione di circa 10.500 lavoratori "fittizi", facenti a capo a 336 aziende. Relativamente a tali posizioni l'attività di verifica posta in essere centralmente ha provveduto, in prima battuta, a mantenere in *stand by* le denunce contributive degli pseudo lavoratori, arginando e limitando così, di fatto, l'accesso alle prestazioni; successivamente a segnalare immediatamente le fattispecie fraudolente alla vigilanza ispettiva per i successivi accertamenti finalizzati all'annullamento dei falsi rapporti di lavoro.

Altro fronte ha riguardato le compensazioni indebite, ovvero il pagamento della contribuzione Inps utilizzando presunti crediti verso altre Pubbliche amministrazioni. Al riguardo si segnala il protocollo di intesa, sottoscritto a maggio 2015, tra l'Istituto e l'Agenzia delle entrate.

Per quanto attiene le aziende agricole, la procedura informatica Tutor Agri ha consentito di far emergere e contrastare comportamenti aziendali anomali. Il confronto tra le denunce mensili (modelli Dmag) le denunce aziendali (Da) di inizio attività ha permesso di individuare le aziende che, ai fini di ridurre il carico contributivo, abbiano indicato caratteristiche contributive diverse rispetto a quelle attribuite dalla sede Inps di appartenenza a seguito dell'istruttoria della denuncia aziendale.

Le operazioni di verifica amministrativa hanno consentito nel 2015 di realizzare, complessivamente, volumi di accertato pari a 162,6 ml (150,2 nel 2014).

8.5 Le programmazioni dell'attività ispettiva e di vigilanza documentale per l'anno 2016 hanno tenuto conto tanto del nuovo quadro normativo, con la creazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, che del nuovo assetto organizzativo.

Dal lato organizzativo la collocazione della funzione di vigilanza nell'ambito della Direzione centrale entrate e recupero crediti - come definita nella citata determinazione presidenziale n. 110/2016, che reca il nuovo Ordinamento dei servizi - è intesa a facilitare il necessario coordinamento con la verifica amministrativa (vigilanza documentale) onde evitare possibili duplicazione di interventi, nella misura in cui l'attività di *intelligence* e prevenzione assumono carattere preponderante anche per la vigilanza "tradizionale".

Per quanto riguarda quest'ultima è stato adottato con determinazione presidenziale n. 101 del 28 luglio 2016, il Piano di prevenzione e attività ispettiva 2016 (in ritardo, come negli anni trascorsi, rispetto all'esigenza di garantire un regolare avvio dell'attività).

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

Accanto a tale attività si affianca quella dei Nuclei di intervento speciale (Nis) volta a contrastare fenomeni di evasione/elusione di particolare complessità, diffusi in più ambiti territoriali, sotto il coordinamento del Nucleo centrale d'intelligence.

In riferimento alla vigilanza documentale, il Piano 2016 – adottato con determinazione presidenziale n. 102 del 28 luglio 2016 – articola l'attività su due diverse linee di azione. Ad una vera e propria attività di accertamento della contribuzione dovuta e non versata, finalizzata a mantenere una costante azione di controllo sul territorio per garantire il mantenimento dell'efficacia deterrente dell'azione di verifica amministrativa, si affianca l'attività di prevenzione, finalizzata a contribuire alla riduzione del debito pubblico, che intende contrastare nella maniera più tempestiva possibile

quelle fattispecie evasive della contribuzione ancor prima che il comportamento fraudolento si sia consolidato ed abbia prodotto i suoi effetti dannosi. In questo contesto verranno proseguite molte delle azioni iniziate negli anni precedenti (controllo degli esoneri contributivi *ex lege* n. 190/2014; tutoraggio delle aziende Uniemens; conguaglio degli assegni al nucleo familiare; indebite compensazioni; tutoraggio crediti sofferenti; tutoraggio imprese agricole e procedura Pegaso).

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

Il nuovo applicativo è, inoltre, finalizzato a colloquiare direttamente con le diverse gestioni dell'Istituto di volta in volta interessate consentendo agli ispettori di lavorare sui dati, sia relativi all'azienda che al lavoratore, presenti negli archivi dell'Istituto, e di restituire ai medesimi archivi le informazioni e le variazioni rilevate. Si tratta di un contributo importante soprattutto ai fini della sistemazione delle posizioni assicurative dei lavoratori.

9. Il contenzioso

9.1 L'andamento del contenzioso giudiziario in ambito previdenziale ed assistenziale ha rappresentato per l'Istituto criticità di un qualche rilievo in ragione del numero dei giudizi avviati in rapporto a quelli definiti e, di conseguenza, della giacenza accumulata in ciascun anno.

La tabella 48 espone l'andamento del fenomeno nell'arco temporale 2006-2015.

Tabella 48 - Andamento contenzioso giudiziario 2006-2015

	Giudizi avviati	% differenza da anno precedente	Giudizi definiti	% differenza da anno precedente	Giacenza	% differenza da anno precedente
2006	280.075	-0,3	285.039	-32,4	726.383	-0,7
2007	305.532	+9,1	231.991	-18,6	799.924	+10,1
2008	288.882	-5,4	319.769	+37,8	769.037	-3,9
2009	350.334	+21,3	296.412	-7,3	822.959	+7,0
2010	338.952	-3,2	318.471	+7,4	843.436	+2,5
2011	252.148	-25,6	349.595	+9,8	745.971	-11,6
2012	202.820	-19,6	319.397	-8,6	628.910	-15,7
2013	117.421	-42,1	230.476	-27,8	515.854	-18,0
2014	118.815	+1,2	286.962	+24,5	344.628	-33,2
2015	116.999	-1,5	195.769	-31,8	264.294	-23,3

Fonte: Elaborazione da verifiche trimestrali al 31 dicembre 2005-2015

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

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

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

Andamento che consegue, anche, ad una diversa circostanza che merita essere sottolineata, da ricondurre alla evidenziazione di aree geografiche maggiormente critiche per attivazione di azioni giudiziarie contro l'Istituto e per percentuale di giacenza nelle materie previdenziali, principalmente

nelle prestazioni a sostegno del reddito e nella previdenza agricola (fenomeno, quest'ultimo, concentrato nella regione Puglia e, in particolare, nella provincia di Foggia).

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

Interventi di cui il Civ, nei propri atti di programmazione, ha ripetutamente segnalato l'esigenza che venissero inseriti in un piano organico che desse evidenza delle misure adottate, dei costi e dei risultati ottenuti.

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

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

Nel contesto delineato, il progressivo miglioramento complessivo, quanto alla materia dell'invalidità civile è, comunque, in via principale effetto degli interventi normativi che hanno introdotto l'accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere (Atpo); hanno configurato l'eventuale successiva fase come giudizio di merito in un unico grado, eliminando il doppio grado di giurisdizione (art. 38, c.1, lett.b, d.l. 6 luglio 2011, n. 98); hanno, infine, attribuito ai funzionari amministrativi dell'Istituto la rappresentanza e difesa in giudizio, con esclusione di quello in Cassazione.

In conseguenza di queste misure, dal biennio 2013-2014 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, poi, attiene al contenzioso previdenziale è da rilevarne il sostanziale miglior andamento per effetto, specialmente, di iniziative straordinarie assunte in via amministrativa nelle sedi critiche, ma anche dell'intervento normativo (art. 38, c.1, lett. a, del citato d.l. n. 98/2011) che ha disposto l'estinzione di diritto dei processi di primo grado in materia previdenziale di valore compreso nei 500 euro.

A complemento dei fenomeni evidenziati, quale specifica della definizione dei procedimenti in parola, la tabella 49 mostra il trend nel decennio 2006-2015 delle sentenze favorevoli all'Istituto rispetto alle sfavorevoli. E' indicato nella voce "altro" il consistente apporto, sulla chiusura dei procedimenti e

conseguentemente sulla giacenza, del riordino degli archivi informatici al fine di avere contezza della reale consistenza e delle tipologie di contenzioso in essere, nonché delle definizioni d'ufficio, sommato alla cessata materia del contendere e alle estinzioni di diritto ex art. 38, c.1, lett.a, del d.l. n. 98/2011. Dalla tabella medesima si evince anche che il rapporto tra le sentenze favorevoli e le sfavorevoli all'Istituto sul numero totale - che rappresenta l'indice della efficacia dell'azione legale - si inverte a partire dal 2009 e si attesta nell'ultimo quinquennio su oltre il 60 per cento di pronunce favorevoli.

Tabella 49 - Rapporto sentenze favorevoli/sfavorevoli

	Sentenze favorevoli Inps	% differenza da anno precedente	Sentenze favorevoli parte avversa	% differenza da anno precedente	Altro	% differenza da anno precedente
2006	88.236	-33,5	97.664	-24,4	99.139	-38,0
2007	98.433	+11,6	107.286	+9,9	26.272	-73,5
2008	126.542	+28,6	143.462	+33,7	49.765	+89,4
2009	142.222	+12,4	113.968	-20,6	40.222	-19,2
2010	148.779	+4,6	107.747	-5,5	61.945	+54,0
2011	144.402	-2,9	92.837	-13,8	112.356	+81,4
2012	172.982	+19,8	88.092	-5,1	58.323	-48,1
2013	128.500	-25,7	68.574	-22,2	33.402	-42,7
2014	125.773	-2,1	59.142	-13,8	102.047	+205,5
2015	75.388	-40,1	44.599	-24,6	75.782	-25,7

Fonte: Elaborazione da verifiche trimestrali al 31 dicembre 2005-2015

9.2 Nel 2015, per le ragioni specificate nel precedente paragrafo, continua a migliorare il contenzioso complessivo, che rimane, però, ancora di un qualche rilievo con riguardo, soprattutto, all'entità dei procedimenti giurisdizionali in tema previdenziale e contributivo, che rappresentano il 78,7 per cento nell'incidenza sul totale dei giudizi pendenti e il 78,2 per cento dei nuovi giudizi.

La tabella 50 evidenzia come il numero dei procedimenti giurisdizionali avviati registri una lieve flessione dell'1,5 per cento, mentre i giudizi definiti presentano una consistente diminuzione del 31,8 per cento e l'andamento delle giacenze è complessivamente migliorato del 23,3 per cento.

Tabella 50 - Procedimenti avviati/definiti

Materia del giudizio	Giacenza al 1.1.2015	Giudizi avviati	Giudizi definiti	Giacenza al 31.12.2015
Previdenziale e contributivo	255.512	91.509	139.104	207.917
Variazione % sull'anno precedente	-18,6	5,0%	-4,5%	-18,6%
Invalidità civile	87.552	25.490	56.665	56.377
Variazione % sull'anno precedente	-55,9%	-18,9%	-60,2%	-35,6%
Totale	343.064	116.999	195.769	264.294
Variazione % sull'anno precedente	-33,1%	-1,5%	-31,8%	-23,3%

Fonte: Elaborazione da verifiche trimestrali al 31 dicembre 2014-2015

Questo andamento è dovuto in modo rilevante – anche nell'anno di riferimento - al “riordino degli archivi”, in esito al quale sono stati definiti 48.365 giudizi, fra definizioni d'ufficio e pratiche acquisite erroneamente e/o trasferite (decisivo in tal senso è il contributo delle 10 sedi in cui si concentra il 61,9 per cento dei procedimenti in essere⁴²).

In materia non assistenziale resta ingente l'avvio dei nuovi giudizi, in particolare nelle prestazioni a sostegno del reddito (+17,5 per cento), nella previdenza agricola (+20 per cento) e nel contenzioso di varia natura (+34,9 per cento).

Il contrasto ai rapporti di lavoro fittizi in agricoltura ha, infatti, determinato la crescita dei procedimenti giurisdizionali, relativi, rispettivamente, alla iscrizione e cancellazione dagli elenchi dei lavoratori agricoli subordinati (+20 per cento) e agli indebiti connessi ai recuperi attivati in seguito a disconoscimenti dei rapporti di lavoro nel settore in parola (+41,1 per cento).

In merito all'efficacia, gli esiti favorevoli all'Istituto, in rapporto alle sentenze definite, si attestano sul 62,8 per cento, mentre avuto riferimento ai soli giudizi di natura non assistenziale la percentuale si attesta sul 60,1.

Quanto al contenzioso ordinario in materia di invalidità civile, la gestione è stata affidata per il 69,8 per cento agli uffici legali e per il 30,2 per cento ai funzionari amministrativi.

La pesante soccombenza degli anni precedenti al 2011 ha lasciato posto al prevalente riconoscimento delle ragioni dell'Istituto (pari al 46,6 per cento, contro il 21,3 per cento di sentenze sfavorevoli e 32,1 per cento di altre definizioni).

⁴² Reggio Calabria, Cosenza, Lecce, Bari, Catania, Roma, Messina, Salerno, Napoli, Foggia.

Con riguardo infine al procedimento tramite Atpo, le nuove domande ammontano a 165.859, in aumento del 4,4 per cento. Di queste, 151.923 riguardano l'invalidità civile, affidate ai funzionari amministrativi, 13.936 afferiscono all'invalidità pensionabile, curate dagli uffici legali. La definizione degli Atpo si è avuta in 120.977 casi con decreto di omologazione in mancanza di contestazioni (+12 per cento) e in 16.062 dichiarazioni di dissenso (+1,7 per cento).

9.3 Nell'ambito degli interventi a presidio del contenzioso legale avviati nel 2009 rientra, come già detto, il ricorso ad avvocati esterni per incarichi di domiciliazione e sostituzione in udienza.

Dal lato giudiziario sono stati previsti impegni di spesa - in via sperimentale per un periodo di tre anni - per 15 ml in ciascun esercizio, già in sede di prima nota di variazione al bilancio di previsione del 2009.

Tuttavia le difficoltà di avvio delle iniziative programmate hanno comportato uno slittamento al 2011 della sperimentazione, come evidenziato dagli impegni e dalle percentuali di impegno sulle previsioni, indicate nella tabella 51.

L'esito della sperimentazione è stato comunque ritenuto nel complesso positivo e l'intervento è stato riproposto, per il triennio 2014-2016 e con particolare riferimento alle sedi critiche, con l'utilizzo di 1.075 unità di professionisti esterni, a fronte di una spesa complessiva di 6 ml.

Tabella 51 - Avvocati domiciliatari

Anno	Previsioni definitive	Totale impegni	Impegno/Previsioni (%)
2009	15.000.000	3.935	0,03
2010	15.000.000	729.236	4,9
2011	15.000.000	1.334.819	8,9
2012	15.008.211	1.541.565	10,3
2013	15.000.000	1.802.202	12,0
2014	2.000.000	1.342.088	67,1
2015	2.000.000	1.753.383	87,7

Fonte: Elaborazione da rendiconti generali 2009-2015

A fronte di ciò deve, comunque, essere ribadito quanto osservato nelle precedenti relazioni circa la necessità – tanto più a fronte di una situazione del contenzioso che sembra rientrare nei limiti

fisiologici – che il descritto intervento non debba tradursi in una permanente esternalizzazione di competenze proprie dell’Istituto e nella compromissione del ruolo dei professionisti legali.

Quanto allo svolgimento della pratica forense presso l’avvocatura dell’Istituto, a fine dicembre 2015 il disciplinare connesso è stato adeguato alla l. 31 dicembre 2012, n. 247 nel termine massimo (12 mesi) e nel rimborso per l’attività svolta (450 euro al mese).

In merito, infine, alla esternalizzazione del patrocinio legale nei giudizi, attivato in via generalizzata in caso di anche potenziale conflitto di interessi con l’avvocatura interna per assicurare una completa indipendenza di giudizio da parte del patrocinante che difende l’Istituto, nel 2015 essa ha riguardato quattro affidamenti per un totale di circa 47.000 euro ad avvocati iscritti nella “Sezione professionisti legali” dell’Albo fornitori pubblicato sul sito internet, secondo i criteri introdotti dall’apposito Regolamento, la cui adozione la Corte aveva da tempo sollecitato.

10. I risultati delle singole gestioni

10.1 L'anno 2015 è caratterizzato dal processo di revisione e consolidamento della normativa in materia di ammortizzatori sociali. In quest'ambito, il d.lgs. n. 148/2015 completa la disciplina dei Fondi di solidarietà bilaterali, già regolati dall'art. 3, della l. n. 92/2012.

E' prevista, in particolare, al fine di garantire l'estensione della platea dei lavoratori tutelati, la costituzione obbligatoria di fondi per tutti i settori che non rientrino nel campo di applicazione della cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, afferenti ai datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti. E' disposta inoltre, l'istituzione del Fondo di integrazione salariale (Fis), subentrante nelle funzioni del precostituito Fondo residuale, che interessa tutti i datori di lavoro - non solo gli esercenti attività imprenditoriale - che occupino sempre mediamente più di cinque dipendenti, appartenenti a settori per i quali non siano stati stipulati accordi volti all'attivazione di un Fondo di solidarietà o un Fondo di solidarietà bilaterale alternativo. E' previsto, infine, un Fondo territoriale intersettoriale delle Province Autonome di Trento e Bolzano. Il d.lgs. n. 148/2015 ha disposto, altresì, l'adeguamento alle nuove disposizioni dei fondi costituiti a norma della legge "Fornero" entro il 31 dicembre 2015. In mancanza di tale adeguamento, i datori di lavoro che occupano mediamente più di cinque dipendenti è previsto che confluiscono nel nuovo Fondo di integrazione salariale.

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. Il Fondo di integrazione salariale garantisce, per parte sua, 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 motivo⁴³. Questa prestazione può anche essere assicurata dai fondi di solidarietà bilaterali alternativi per il periodo massimo stabilito dal decreto. Per i periodi di erogazione delle prestazioni di assegno ordinario e assegno di solidarietà, i fondi provvedono a versare alla gestione d'iscrizione del lavoratore interessato la contribuzione correlata alla prestazione.

Per quanto afferisce alle modalità di finanziamento, è disposta la revisione delle aliquote di contribuzione ordinaria prevedendo, per i fondi di solidarietà bilaterale alternativi, una aliquota non

⁴³ Il FIS, inoltre può corrispondere l'assegno ordinario ai lavoratori occupati in aziende con più di 15 dipendenti.

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.

Con accordi del 25 novembre e del 10 dicembre 2015 i fondi di solidarietà bilaterali alternativi, rispettivamente, dei lavoratori in somministrazione e dell'artigianato si sono adeguati alle disposizioni del d.lgs. n. 148/2015. In tal senso hanno operato anche il Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico e il Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo (Solimare), con accordi integrativi sottoscritti dalle parti istitutive in data 10 dicembre e 30 novembre 2015.

Nel corso del 2016, l'Istituto ha avviato le attività di recupero della contribuzione ordinaria di finanziamento dovuta dai quattro Fondi di solidarietà istituiti ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. n. 148/2015. Si tratta del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito del personale delle aziende di trasporto pubblico (decreto interministeriale n. 86985 del 9 gennaio 2015); Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo – Solimare (decreto n. 90401 dell'8 giugno 2015); Fondo di solidarietà bilaterale del settore dei Gruppi ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani (decreto n. 95440 del 18 aprile 2016); Fondo territoriale intersettoriale della Provincia autonoma di Trento (decreto n. 96077 dell'1 giugno 2016).

Per quanto attiene alla gestione dei fondi, essa è demandata ad un Comitato amministratore, composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative e da due funzionari in rappresentanza dei Ministeri vigilanti, a tutela della corretta attuazione delle disposizioni introdotte dal decreto in parola.

In merito, si rileva che nonostante la pubblicazione in Gazzetta ufficiale del decreto istitutivo, non risulta ancora nominato il Comitato amministratore del Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali (decreto interministeriale n. 95439 del 18 aprile 2016), in attesa, ragionevolmente, che venga a definizione la disciplina della società Equitalia servizi di riscossione, di cui alla legge di bilancio per il 2017.

10.2 Nell'esercizio in esame, le risultanze economiche complessive delle gestioni amministrare dell'Inps – nonostante un apporto dello Stato di 103,77 md, con un aumento di 5,33 md sul precedente esercizio - continuano a peggiorare, raggiungendo -16,3 md di euro, a fronte dei -12,48 nel 2014.

Si aggrava, dunque, il margine già fortemente negativo che dal 2012, anche a seguito dell'incorporazione dell'ex Inpdap, si attesta intorno a -12 md, con conseguente contrazione del patrimonio netto che, nell'esercizio in esame, raggiunge livelli di poco inferiori ai 6 md.

Gli aggregati più significativi delle gestioni amministrare evidenziano un aumento delle contribuzioni (+3,32 md) non sufficiente a compensare l'incremento di 4,43 md delle prestazioni istituzionali che incidono negativamente sugli equilibri della quasi totalità delle gestioni.

I due maggiori fondi, Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld) e Inpdap, contribuiscono rispettivamente per -8,8 md e per -4,4 md al risultato generale, rimanendo, invece, sostanzialmente inalterato l'apporto positivo di contenimento del disavanzo dei parasubordinati (7,56 md) e delle prestazioni temporanee (2,69 md).

In particolare, l'analisi aggregata per comparto continua ad evidenziare il favorevole andamento della gestione delle prestazioni temporanee (Gpt), sia in termini economici (in aumento del 20 per cento, da 2,23 md del 2014 a 2,69 md), che patrimoniali. In tal senso i margini economici costantemente positivi della gestione hanno contribuito a determinare un patrimonio netto di 188,41 md, riuscendo così a compensare il pesante passivo del fondo lavoratori dipendenti comprensivo delle gestioni separate (-138,96 md).

Il Fpld - pur continuando a risentire dei risultati dei fondi sostitutivi - trasporti, elettrici, telefonici ed Inpdai (quest'ultimi con un patrimonio negativo di 90,82 md), strutturalmente in dissesto in quanto privi di fonti di alimentazione - mantiene, al netto di quest'ultime un disavanzo patrimoniale pari a 48,1 md.

Nel comparto del lavoro autonomo emerge il ruolo riequilibratore della gestione separata (parasubordinati) che, con 7,56 md di risultato economico, riesce, in parte, a bilanciare i disavanzi dei coltivatori diretti (3,9 md), degli artigiani (6,51 md) e dei commercianti (2,7 md).

La gestione speciale di previdenza del soppresso Inpdap, che rappresenta la seconda gestione per dimensione dei valori economici interessati, continua a presentare risultati negativi per 4,43 md, comunque inferiori ai -7,1 md del 2012, anno dell'incorporazione nell'Istituto.

In definitiva, è da rilevare come le stesse risultanze patrimoniali generali, benefico, come nei precedenti esercizi, dei risultati della gestione dei parasubordinati e delle prestazioni temporanee i cui valori contribuiscono ad un patrimonio netto positivo (5,87 md di euro), anche se prossimo all'annullamento ove si consideri il susseguirsi di risultati economici negativi che si attestano su valori stabilmente superiori ai 10 md di euro.

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. A tale riguardo va ricordato come la provvista fornita dalla Gpt al Fpld non comporti effetti economici in quanto infruttifera. Per contro, i prestiti delle gestioni in attivo producono interessi al tasso legale, che costituiscono, soprattutto per la gestione parasubordinati, una importante voce di ricavo.

Nell'esposizione del quadro generale, registrano dissesti ormai strutturali, il fondo dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere, il fondo clero (con un disavanzo patrimoniale netto superiore ai 2 md) mentre per altri fondi i relativi oneri sono quasi esclusivamente a carico del bilancio dello Stato. Tra questi ultimi rilevano il fondo dei trattamenti pensionistici integrativi a favore degli enti disciolti, del personale enti portuali di Genova e Trieste, dei dipendenti delle Ferrovie dello Stato, che a fronte di 4,82 md di euro di costi per pensioni ricevono 4,07 md di euro di trasferimenti statali.

La tabella 52 espone l'andamento economico-patrimoniale delle gestioni amministrate dall'Istituto.

Tabella 52 - Risultati economico-patrimoniali delle singole gestioni
(dati in milioni)

GESTIONI	Risultato economico di esercizio			Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Comparto dei lavoratori dipendenti:	- 2.042	- 5.147	- 6.089	58.686	53.538	47.450
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi trasporti, elettrici, telefonici e INPDAI)	-3.739	-7.378	- 8.776	-122.810	- 130.188	-138.963
Gestione prestazioni temporanee GPT	1.697	2.231	2.687	181.495	183.726	186.413
Comparto dei lavoratori autonomi:	-4.741	-3.885	-5.548	- 30.667	-34.551	-40.099
Gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni	-5.156	- 4.209	-3.897	-75.809	- 80.018	-83.915
Gestione dei contributi e delle prestazioni degli artigiani	-6.486	- 5.748	-6.510	-43.831	- 49.579	-56.089
Gestione dei contributi e delle prestazioni commercianti	-1.693	- 1.574	-2.697	-56	- 1.630	-4.327
Parasubordinati	8.594	7.646	7.556	89.029	96.676	104.232
Gestioni pensionistiche esclusive dell'AGO	- 5.923	-3.193	-4.428	- 23.317	-4.812	-5.740
Gestione speciale di previdenza dell'amministrazione pubblica (Inpdap)	-5.923	- 3.193	-4.428	-23.317	- 4.812	-5.740
Fondi di previdenza sostitutivi dell'AGO	- 44	-145	-266	4.973	4.828	4.560
Fondo previdenza imposte di consumo	0	0	0	0	0	0
Fondo previdenza personale di volo	-101	- 180	-132	-281	- 461	-594
Fondo spedizionieri doganali (dal 1.1.1998)	0	0	0	13	13	13
Fondo speciale ferrovie Stato s.p.a. (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	366	208	127	3.736	3.945	4.071
Fondo speciale per il personale delle Poste italiane s.p.a.	-309	-173	-261	1.504	1.331	1.069
Fondi e Gestioni speciali integrativi dell'AGO	21	3	-83	508	511	428
Gestione speciale minatori	-24	-17	-14	-562	- 579	-593
Fondo previdenza gasisti	-1	-6	-5	143	137	131
Fondo previdenza esattoriali	46	26	-64	927	953	890
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	- 118	- 119	117	- 1.196	-1.160	-771
Fondo previdenza clero	-98	-72	-62	-2.085	-2.157	-2.219
Fondo previdenza iscrizioni collettive	3	0	0	13	13	13
Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari	-4	-2	-1	-138	-140	-142
Fondo solidarietà sostegno del reddito pers. imp. del credito	-31	-94	-1	202	109	108
Fondo solidarietà sostegno del reddito pers. imprese del credito cooperativo	0	- 6	6	63	56	62
Fondo solidarietà sostegno del reddito pers. Monopoli di Stato	0	-1	0	1	0	0
Fondo concorso agli oneri contr. per la copertura assicurativa prev.le dei periodi non coperti da contribuzione d.lgs. n. 564/96 e l. n. 335/1995	21	17	15	288	304	320
Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione professionale personale fondo di previdenza esattoriali	-58	-56	49	104	48	97
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occup. e della riconv. e riqualif. professionale del personale del trasporto aereo	49	79	85	332	411	496
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occup. e della riconv. e riqualif. professionale del personale di Poste italiane s.p.a.	0	22	19	27	49	68
Fondo di solidarietà personale dip. da imprese ass.	0	- 3	17	7	3	21
Fondo di solidarietà residuale	0	0	0	0	166	426
Altri Fondi, Gestioni minori	0	-3	-10	-9	- 12	-21
Totale gestioni previdenziali	-12.846	-12.486	-16.297	8.987	18.366	5.828
Gestione provvisoria ex SCAU	0	1	0	41	42	41
G.I.A.S. e Gestione erog. prestazioni invalidi civili	0	0	0	0	0	0
Totale complessivo	-12.846	-12.485	-16.297	9.028	18.407	5.870

Fonte: INPS - Relazione collegio dei sindaci rendiconto 2015

10.3 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 ed 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 residuale, con conseguenti perdite economiche crescenti che incidono sulle risultanze complessive generali, come esposto nella tabella 53.

Tabella 53 - Risultati economici contabilità separate Fpld

Fondo	2011	2012	2013	2014	2015
Trasporti	-1.085	-1.049	-1.222	-1.017	-1.064
Elettrici	-1.877	-1.945	-1.948	-1.983	-1.921
Telefonici	-1.151	-1.171	-1.230	-1.093	-1.313
Inpdai	-3.639	-3.786	-3.812	-3.771	-3.921
Totale	-7.725	-7.951	-8.212	-7.864	-8.218

Fonte: INPS – rendiconto 2015

L'ultimo quinquennio è contraddistinto, dunque, da una stabilizzazione dei disavanzi economici complessivi su circa 8 md di euro - con oscillazioni contenute in circa 0,5 md – e un trend negativo per i telefonici e, in particolare, per l'Inpdai, le cui perdite di esercizio raggiungono i 3,9 md. Le risultanze negative emergono in modo particolare dal rapporto pensioni/iscritti, che supera l'indice del 3,2 per gli elettrici e si attesta intorno al 4,2 per la gestione degli ex dirigenti.

Ai margini negativi dei fondi in parola, si aggiunge la difficoltà della contabilità ordinaria del Fpld a garantire valori economici positivi per conseguire un recupero del disavanzo patrimoniale. A fronte dei 4,7 md di utile del 2013, il risultato di esercizio del 2015, pari a -0,56 md, ha, infatti, interrotto la lenta riduzione del deficit patrimoniale, che torna a crescere passando dai -47,59 md del 2014 ai -48,14 md.

Il Fpld, al lordo delle quattro contabilità speciali, chiude il 2015 con una perdita di 8,77 md (- 7,38 md nel 2014), con un peggioramento ulteriore del saldo patrimoniale, ormai prossimo ai -140 md.

La costante difficoltà gestionale del Fondo ha comportato un ricorso crescente alla solidarietà di comparto, con l'utilizzazione degli avanzi economici della Gpt, corrisposti, come già detto, a titolo non oneroso, ex art. 21 della l. n. 88/1989.

Per l'effetto, dal lato patrimoniale si registra un debito del Fpld verso la Gpt per 138,46 md e una esposizione verso lo Stato per anticipazioni alle gestioni previdenziali di 28,76 md. Tra le poste dell'attivo unici aggregati rilevanti sono le immobilizzazioni materiali per 1,05 md e i crediti contributivi netti per 15,94 md.

Pur a fronte ad un margine contributi/prestazioni, al netto della quota assistenziale, che mostra segni di miglioramento (da -16,49 a -13,06 md), il risultato economico negativo del Fpld continua ad essere condizionato dal notevole accantonamento al fondo svalutazione crediti, che fa registrare un incremento di 4,6 md di euro (da 2,37 md del 2014 a 6,97 md).

Nel Fpld continua, comunque, a persistere un rilevante deficit pensionistico. I 13,06 md di margine negativo sono riferibili per 4,73 md al fondo in senso stretto e per 8,33 md ai fondi speciali, con un rapporto tra pensioni ed iscritti pari a 1,93 per le evidenze separate e 0,65 per il fondo ristretto dove - eccetto che per i trasporti - confluiscono tutte le nuove iscrizioni.

La gestione del Fpld registra, infatti, dopo un triennio di riduzioni, un aumento degli iscritti da 12.950.310 a 13.671.770 e la diminuzione del numero delle pensioni (da 9.113.540 del 2014 a 8.951.599 del 2015), con una correlata riduzione delle prestazioni istituzionali (da 112,15 md del 2014 a 111,66 md), sempre integrate da una crescente quota assistenziale a carico dello Stato (da 24,89 a 27,18 md). In considerazione delle criticità evidenziate, la Corte ribadisce l'invito ad un monitoraggio continuo delle dinamiche sia delle contabilità separate sia del Fondo, da attuarsi attraverso periodiche verifiche attuariali, e raccomanda che venga posta particolare attenzione agli aspetti afferenti alla dinamica delle entrate contributive.

Per quanto attiene alle spese di amministrazione, sembra, infine, consolidarsi l'andamento in diminuzione registrato già dal 2013, con oneri che passano da 1,20 md del 2014 a 1,12 md.

10.4 Nel comparto del lavoro dipendente privato è ricompresa la Gestione delle prestazioni temporanee (Gpt), che consolida il trend di crescita economico, con un risultato di 2,69 md, a fronte dei 2,23 del 2014.

L'incremento, prossimo a 0,5 md, è riconducibile ai minori ratei finali per prestazioni istituzionali per 0,86 md e ai minori oneri per trasferimenti passivi per 0,51 md. Queste variazioni positive compensano l'aumento degli accantonamenti al fondo di svalutazione crediti contributivi per oltre 0,54 md, e la diminuzione degli interessi per anticipazioni alle gestioni deficitarie (Fpld escluso) pari

0,27 md. A ciò si aggiunge una flessione di 0,21 md di trasferimenti dalla Gias e la quasi totale compensazione delle variazioni tra entrate contributive e prestazioni.

In particolare, le entrate contributive, pari a 20,14 md, aumentano di 0,17 md; le prestazioni erogate crescono di 0,22 md (da 14,84 md del 2014 a 15,06 md) e i trasferimenti passivi verso il Fpld diminuiscono da 5,53 a 5,02 md, di cui 2,76 md per la copertura figurativa dei periodi di Aspi e 0,95 md correlate al godimento della Naspi da parte di lavoratori non agricoli.

La gestione è contraddistinta da un netto patrimoniale di 186,41 md e, dal lato dell'attivo, da crediti infruttiferi verso il Fpld per 138,46 md, concessi in applicazione della solidarietà di comparto. I crediti verso le altre gestioni deficitarie, pari a 45,66 md, hanno prodotto 0,27 md di interessi attivi. Con riferimento alle spese di amministrazione, il valore iscritto si attesta su 0,5 md, con una diminuzione di 32 ml imputabile alla riduzione delle spese di personale e per i servizi informatici, che incidono sui costi di gestione per circa 2,5 punti in termini di percentuali, comunque, in evidente miglioramento rispetto al 2008, quando l'analogo rapporto era del 15 per cento.

10.5 Nel comparto del lavoro autonomo la Gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni (Cdc) mostra nel 2015 un miglioramento del risultato d'esercizio che passa dai -4,21 md del 2014 ai -3,9 md del 2015; concorre alla riduzione del deficit, la diminuzione degli interessi passivi corrisposti alle gestioni attive (-368 ml di euro) e la differenza positiva delle variazioni tra contributi accertati e prestazioni erogate, fattori questi che superano l'aumento della quota di accantonamento al fondo svalutazione crediti, per + 109 ml.

Nel complesso le entrate contributive superano 1,1 md, mentre gli apporti statali sono pari a 82 ml con una riduzione di 10 ml sul precedente esercizio.

Le pensioni erogate diminuiscono, invece, di 16 ml attestandosi su un costo di 4,43 md, mentre aumenta la quota a carico dello Stato da 2,33 md del 2014 a 2,45 md, di cui 1,83 md per quota parte di mensilità erogata ex art. 37, c. 7, lett. c, della l. n. 88/89.

Il patrimonio netto si attesta nel 2015, su -83,92 md del 2015 (80,02 md nel 2014), con una esposizione debitoria verso le altre gestioni di 84,61 md. L'attivo espone un saldo contabile per crediti contributivi netti di soli 0,59 md, quale conseguenza dell'applicazione di elevati tassi di svalutazione, per effetto di ormai croniche difficoltà nel recupero dei crediti.

La gestione, in definitiva, è contraddistinta da perduranti difficoltà che incidono sull'andamento gestionale, conseguenza di un esiguo imponibile contributivo; delle aliquote contributive agevolate; della costante diminuzione del numero di iscritti che passa dai 453.108 del 2014 a 448.409. Influiscono ulteriormente su questo andamento la crescita dei rapporti tra pensioni/iscritti (da 2,65

a 2,66), e tra prestazioni/contributi, indice che si conferma nel 2015 essere pari a 3,8, dopo il picco di 4,3 raggiunto nel 2012.

Sulle dinamiche in riferimento andranno nel prosieguo valutati 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.

10.6 La Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani realizza nel 2015 un risultato economico negativo per 6,51 md (-0,76 md rispetto al 2014) e risente del sensibile grado di svalutazione dei crediti contributivi (da - 0,83 md del 2014 a 1,87 md del 2015) in uno con la riduzione dei contributi accertati (-31 ml) e con l'aumento della spesa per pensioni per 108 ml.

Il contributo dello Stato per la copertura delle prestazioni istituzionali è aumentato di 0,24 md, passando da 1,92 md del 2014 a 2,16 md, dei quali 1,09 md riferibili alla quota parte mensilità di pensione erogata ex art. 37, c. 3, l. c, della l. n. 88/1989.

Continua l'andamento in diminuzione del numero degli iscritti che passano dai 1.736.086 del 2014, ai 1.688.692 del 2015, mentre le pensioni erogate crescono dalle 1.645.881 del 2014, alle 1.661.182 dell'anno di riferimento.

Il patrimonio netto è ancora in diminuzione e si attesta su - 56,09 md, a fronte dei - 49,58 del 2014.

10.7 La Gestione dei contributi e delle prestazioni dei commercianti – che presenta il maggior numero di iscritti del comparto lavoratori autonomi – evidenzia una crescita del deficit economico per 1,12 md (da -1,57 md del 2014 a -2,7 md), dopo che nel biennio 2013/2014 si era registrato un andamento in sostanziale stabilità. Il peggioramento è ascrivibile esclusivamente alla consistenza dell'accantonamento al fondo svalutazione crediti, con un aumento di 1,33 md (pari a +118 per cento), fronte di una crescita pressoché parallela di entrate contributive e prestazioni con effetti neutrali sul conto economico.

Un'analisi di maggior dettaglio vede i contributi accertati pari a 10,26 md, mentre il flusso economico per le pensioni è pari a 9,88 md, con un incremento della quota a carico della Gias che passa da 1,25 a 1,36 md. Pur non registrandosi livelli di disavanzo economico come nelle gestione artigiani e Cdc, il fondo non riesce più a tornare su un valore patrimoniale positivo, chiudendo il 2015 in negativo per 4,33 md (-1,63 md nel 2014).

Sempre dal lato patrimoniale è da evidenziare l'elevato tasso di svalutazione applicato sui crediti contributivi netti pari a 2,47 md.

Anche la gestione in parola evidenzia un decremento degli iscritti con un saldo negativo di 12.725 unità e l'incremento delle pensioni pari a 3.915. Si aggrava pertanto il rapporto pensioni/iscritti (da 0,64 a 0,65) mentre rimane sostanzialmente invariato quello tra prestazioni/contributi (0,97).

10.8 La gestione separata “parasubordinati” realizza un risultato d'esercizio positivo, anche se inferiore di 90 ml rispetto al 2014, passando dai 7,65 md a 7,56, quale conseguenza, tra l'altro, della riduzione dei proventi da interessi attivi per anticipazioni alle gestioni deficitarie.

Le contribuzioni accertate aumentano di 342 ml (dai 7,66 md del 2014 a 8,01 md) per effetto dell'aumento dell'aliquota al 30,72 per cento, per i liberi professionisti e collaboratori non assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie e al 23,50 per cento, per i soggetti titolari di pensione (diretta e indiretta), nonché per effetto delle campagne per l'accertamento di nuovi contribuenti.

L'aumento del gettito contributivo – pur in presenza di una diminuzione dei contribuenti iscritti (85.000 unità: 1.526.000 nel 2014, 1.441.000 nel 2015) – è, infatti da ricondurre anche alla prosecuzione delle attività finalizzate al recupero di crediti tramite l'operazione Poseidone. Operazione, questa, che ha prodotto l'iscrizione di 23.497 nuovi soggetti contribuenti, per l'anno di competenza 2009, con l'accertamento di crediti per 60,248 ml, di cui 34,427 per contributi e 25,821 ml per sanzioni.

A livello sistemico, la gestione continua - insieme alla Gpt -, a svolgere il ruolo di finanziatore dei fabbisogni finanziari delle gestioni deficitarie. Dall'attività di prestito, la gestione realizza proventi per anticipazioni che, mostrano comunque, una riduzione di redditività derivante dalla flessione dei tassi di interesse degli ultimi esercizi, passati dall'1 per cento allo 0,5 per cento.

A fronte di ciò, è da sottolineare come le prestazioni medie erogate siano, per importo, tra le più basse del sistema, mentre il divario tra iscritti (1.441.000) e pensioni (361.232) consente di chiudere gli esercizi con margini di utile notevoli e con conseguenti avanzi patrimoniali che hanno concorso a realizzare un patrimonio netto di 104,23 md, quintuplicando il valore del 2004 (22,7 md).

La tabella 54 dà conto dell'andamento nel triennio del numero delle pensioni e dei relativi importi medi.

Tabella 54 - Gestione parasubordinati numero e importi prestazioni erogate

Categoria	Anno 2013		Anno 2014		Anno 2015	
	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)	Numero	Importo annuo medio (euro)
Vecchiaia	274.351	2.059	299.169	2.168	324.667	2.266
Invalità	1.617	3.820	1.761	4.043	1.949	4.240
Superstiti	25.872	1.003	30.147	1.029	34.616	1.038
Totale	301.840	1.978	331.077	2.074	361.232	2.159

Fonte: Inps - bilanci consuntivi 2014 e 2015

Da rilevare è l'andamento positivo tra pensioni e iscritti e tra prestazioni e contributi, con il primo indice che sale leggermente da 0,22 a 0,25 (rispetto a 0,07 del 2006) e il secondo che passa da 0,09 a 0,1.

Rimangono invariate le spese di amministrazione pari a 29 ml (30 ml nel 2014), mentre in conseguenza dell'incremento dei costi di produzione, la relativa incidenza in termini percentuali continua a scendere passando dal 6 per cento raggiunto nel 2012 al 3,6 per cento del 2015, in linea con le altre gestioni.

Saranno da valutare gli impatti sulla gestione, derivante non solo dalla riduzione della platea dei soggetti iscritti, ma anche delle recenti innovazioni apportate dalla legge di bilancio per il 2017 in materia di aliquote contributive ⁴⁴.

10.9 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 sistematicamente gli importi di tutti gli aggregati. Per quanto afferisce ai soli trasferimenti statali si è passati dai 62,8 md del 2002 ai 103,67 md del 2015 (98,44 md nel 2014).

⁴⁴ La legge di bilancio per il 2017 prevede l'abbassamento dell'aliquota contributiva degli iscritti alla gestione separata. In tal senso così recita: "A decorrere dall'anno 2017, per i lavoratori autonomi, titolari di posizione fiscale ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, iscritti alla gestione separata di cui all'art. 2, c. 26, della l. 8 agosto 1995, n. 335, che non risultino iscritti ad altre gestioni di previdenza obbligatoria né pensionati, l'aliquota contributiva di cui all'art. 1, c. 79, della l. 24 dicembre 2007, n. 247, è stabilita al 25 per cento". Può aggiungersi come le minori entrate contributive effetto dell'abbassamento dell'aliquota contributiva pensionistica professionisti/partite IVA iscritti alla gestione separata sono quantificati in 108 ml per il 2017.

La natura delle prestazioni erogate dalla Gias delinea un quadro di elevata complessità. Avuto riguardo alla tipologia degli interventi si differenziano, infatti, prestazioni meramente assistenziali - quali le pensioni per invalidità civile – da quelle ascrivibili agli “ammortizzatori sociali”, finalizzate al sostegno del reddito nel cui contesto rivestono rilevanza contabile gli oneri riconducibili a politiche attive del lavoro quali sgravi, esoneri ed agevolazioni.

I ricavi hanno, pertanto, quasi esclusivamente natura di trasferimenti statali, ad eccezione di un importo residuale di 1,7 md quali contributi apportati dal settore produttivo, iscritti nel bilancio Gias ai sensi dell’art. 37 della l. n. 88/1989, destinati al finanziamento dei trattamenti di cassa integrazione straordinaria e di disoccupazione.

Il finanziamento della gestione è stato oggetto di appositi interventi normativi diretti ad aumentarne le entrate per fronteggiare le crescenti esigenze di interventi di disoccupazione.

Una pur sommaria ricostruzione delle vicende relative al finanziamento della gestione attraverso l’incremento dell’addizionale comunale sui diritti di imbarco passeggeri è contenuta nel successivo paragrafo 10.13. Qui basti ricordare, come per effetto della sospensione di questa misura da parte dell’art.13-ter del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, al ristoro delle minori entrate per la Gias provvede il Ministero del lavoro, nel cui stato di previsione è iscritto l’importo di 60 ml.

Il quadro economico della Gias non rileva margini economici, dal momento che lo Stato attraverso i trasferimenti, assicura una completa copertura delle prestazioni correlate.

I trasferimenti sono classificabili in base alle specifiche destinazioni: 72,17 md (67,5 md nel 2014) per interventi pensionistici; 15,9 md per sgravi di oneri sociali ed altre agevolazioni; 8,79 md per il mantenimento del salario; 4,03 md per gli interventi a sostegno della famiglia.

Importi inferiori coprono prestazioni economiche connesse a riduzione di oneri previdenziali (0,62 md) e interventi diversi (2,15 md).

Sul fronte dei costi, due sono gli aggregati più rilevanti: le prestazioni istituzionali pari a 61,39 md (58,69 nel 2014) e i trasferimenti passivi per 26,41 md (26,75 nel 2014).

Tra le prime si segnalano le erogazioni pensionistiche pari a 20,12 md (18,59 md nel 2014) per quota parte della mensilità di pensione erogata; 5,83 md (5,1 md nel 2014) quale apporto dello Stato per garantire il pagamento delle pensioni ex Inpdap; gli oneri per il mantenimento del salario, di cui 1,73 md (1,83 md nel 2014) di indennità di mobilità, 1,26 md (2,46 md nel 2014) di indennità Aspi ai lavoratori non agricoli; gli oneri a sostegno della famiglia per 1,7 md di quota parte dell’assegno per nucleo familiare.

Nell'ambito dei trasferimenti passivi rilevano i 21,64 md di oneri per la copertura dei disavanzi d'esercizio di cui 17,35 md (17,31 nel 2014) della gestione invalidi civili, ciechi civili e sordomuti e 4,29 md (4,38 md nel 2014) della gestione del personale delle FF.S.

La complessa articolazione delle prestazioni e la rilevanza delle somme interessate attribuiscono alla Gias il ruolo di strumento indispensabile per modulare le politiche di intervento pubbliche. Va qui, pertanto, ribadita la necessità di approntare interventi per una migliore rappresentazione dei dati contabili, attraverso una piu' adeguata specificazione delle poste riferibili all'assistenza e di quelle appartenenti alla previdenza.

10.10 La gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili (art.130 del d.lgs.31 marzo 1988, n. 112), è integralmente finanziata dallo Stato.

Nel 2015 a fronte di 17,17 md (17,1 nel 2014) di spese per prestazioni, la gestione ha ricevuto 17,35 md (17,31 nel 2014) dalla fiscalità generale.

Nella tabelle 55 sono esposti i costi delle prestazioni erogate al 31 dicembre 2015.

Tabella 55 - Invalidi civili. Spesa per prestazioni

(dati in milioni)

	2014			2015		
	Rate di pensione	Indennità di accompagnamento	Totale	Rate di pensione	Indennità di accompagnamento	Totale
Invalidi civili	3.159	12.609	15.768	3.147	12.690	15.837
Ciechi civili	357	796	1.153	350	793	1.143
Sordomuti	58	133	191	60	134	194
Totale	3.574	13.538	17.112	3.557	13.617	17.174

Fonte: Inps - elaborazione dati rendiconti 2014 – 2015

Aumenta dunque la spesa per indennità di accompagnamento che passa dai 13,54 md del 2014 a 13,62 md, mentre i costi per le pensioni sono pari a 3,56 md, in leggera diminuzione rispetto all'esercizio precedente (-17 ml).

Quanto al numero dei trattamenti esistenti, per gli invalidi civili passano dai 2.312.399 del 2014 ai 2.392.776 del 2015; per i ciechi dai 125.382 del 2014 ai 124.404 del 2015; per i sordomuti dai 42.912 del 2014 ai 42.223 del 2015.

10.11 Il Fondo di previdenza per il Clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, anche nel 2015 registra un miglioramento dei margini economici, di circa 10 ml (da -72 ml del 2014 a -62 ml) riconducibile, 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 si riducono da 33 ml a 32 ml, in parallelo con i costi delle prestazioni erogate, che passano dai 103 ml del 2014, ai 102 ml nel 2015, per effetto del decremento del numero dei trattamenti pensionistici (da 13.788 a 13.499).

La situazione patrimoniale registra una perdita a patrimonio netto di 2,22 md, a fronte della quale l'attivo non raggiunge i 35 ml, di cui 29 ml di crediti contributivi netti.

E' da rilevare come l'esiguità delle entrate abbia reso non efficace il tentativo di contenere i costi per le prestazioni, con la fissazione a 68 anni dei requisiti anagrafici per la pensione di vecchiaia. Peggiorano, infatti, sia il rapporto pensioni/iscritti (0,71 nel 2013, 0,73 nel 2014, 0,75 nel 2015) che quello prestazioni/contributi (3,12 nel biennio 2013 e 2014, 3,19 nel 2015).

10.12 Il Fondo previdenziale per il personale di volo dipendenti 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 che è la risultanza del divario tra contributi e prestazioni.

I risultati economici continuano il trend negativo, nonostante il recupero di 48 ml (dai 180 ml del 2014 ai 132 ml del 2015), ascrivibile **in tutta prevalenza** ai maggiori trasferimenti da parte della Gias (+ 35 ml) e alla ripetizione di prestazioni indebite (+20 ml).

All'andamento economico ha contribuito parzialmente anche il leggero aumento degli iscritti (pari a +709 unità) e dei corrispondenti contributi per 1 ml, con conseguente miglioramento del rapporto pensioni/iscritti che passa da 0,69 a 0,67 ma non di quello prestazioni/contributi, che rimane sostanzialmente invariato da 3,65 a 3,67.

La ripresa del numero dei contribuenti, indice della stabilizzazione occupazionale **di un** settore caratterizzato da forti spinte concorrenziali, non risulta sufficiente al fine di modificare la prospettiva di tenuta del fondo a causa del limitato potenziale contributivo, pari ad un terzo della spesa per pensioni.

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.

10.13 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, istituito dall'art. 1-ter del d.l. 5 ottobre 2004, n. 249, con il decreto interministeriale n. 95269 del 7 aprile 2016, è stato adeguato alle disposizioni del d.lgs. n. 148/2015 e dal 1° gennaio 2016 ha assunto la denominazione di Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale, acquisendo l'intero patrimonio in dotazione al preesistente fondo speciale con i relativi diritti ed obblighi.

Il Fondo di solidarietà, ai sensi dell'art. 5, c. 1, del citato decreto interministeriale, può erogare prestazioni integrative della misura e della durata dell'indennità di mobilità, dell'indennità Aspi/Naspi e del trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria. Può, altresì, erogare assegni straordinari a sostegno del reddito, finalizzati a processi di agevolazione all'esodo e altri interventi a favore dell'occupazione dei lavoratori che operano nel settore.

Il Fondo è finanziato 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, con il decreto interministeriale del Ministero infrastrutture e trasporti 29 ottobre 2015, n. 357.

Successivamente con l'art. 1, c. 378, della legge di bilancio per il 2017 è stata prevista la soppressione dell'incremento disposto dal citato decreto interministeriale n. 357/2015.

Per compensare i mancati introiti derivanti dalla soppressione del gettito di cui al decreto interministeriale appena citato è stato disposto a carico del Fondo di solidarietà un versamento per il 2016 pari a 25 ml a favore dell'Inps da riversare alla Gias e l'aumento di 0,32 euro per biglietto

emesso - a partire dal 1 gennaio 2019 - a beneficio del fondo di solidarietà⁴⁵. Ad oggi, pertanto, il Fondo di solidarietà continua ad essere finanziato attraverso l'incremento di 3 euro disposto con l'art. 6-quater del d.l. 18 febbraio 2015, n. 7.

Il bilancio economico di fine esercizio 2015 registra un leggero miglioramento per + 6 ml (dai 79 del 2014 agli 85 ml del 2015), attribuibile al maggior differenziale di +7 ml, tra valore e costo della produzione, che compensa i minori redditi e proventi patrimoniali per 1 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 1 ml, mentre tra i costi diminuiscono le prestazioni, per 3 ml, e si incrementano le poste correttive di spese correnti per +5 ml, riferite unicamente ai recuperi e introiti di prestazioni indebitamente percepite.

10.14 Nell'ambito dei Fondi di solidarietà, rilievo assume il Fondo delle Ferrovie dello Stato, costituito al fine di erogare prestazioni al personale delle FS (holding e società del gruppo) per il sostegno agli interventi di ristrutturazione, ai sensi dell'art. 59, c. 6, della l. 27 dicembre 1997, n. 449. Le vicende relative alla costituzione ed alla natura giuridica del Fondo, dal 2011 ricompreso tra le gestioni amministrare dall'Istituto, sono esposte nella precedente relazione e ad essa si fa, pertanto, rinvio.

Il bilancio del 2015 espone un patrimonio netto di 1 ml, con un attivo patrimoniale rappresentato per la quasi totalità da crediti contributivi lordi (131 ml su 138) 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.

10.15 Il Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito venne istituito con decreto interministeriale 28 aprile 2000, n. 158 per erogare in via ordinaria interventi formativi, finalizzati alla riconversione e riqualificazione del personale del settore e altre misure cosiddette emergenziali a favore dei lavoratori non aventi i requisiti per beneficiare degli assegni ordinari. Con il decreto interministeriale del 28 luglio 2014, n. 83486, il fondo è stato adeguato alle disposizioni della l. n. 92/2012.

Si segnala che l'Istituto e il Comitato amministratore del fondo hanno gestito gli aspetti afferenti le prestazioni a sostegno del reddito nei confronti dei lavoratori della Banca Popolare dell'Etruria e

⁴⁵ In tal senso dispone l'art. 13 ter, c. 5, del d.l. 113/2016.

Lazio e della Cassa di Risparmio di Ferrara disposte all'atto della risoluzione degli Istituti di credito, deliberata dalla Banca d'Italia ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. 16 novembre 2015, n. 180.

Con provvedimento del 22 novembre 2015, la Banca d'Italia ha infatti, disposto la cessione di tutti i diritti, le attività e le passività costituenti le aziende bancarie poste in risoluzione, a favore degli enti ponte istituiti in conseguenza di quanto previsto dalla legge testé indicata.

Al riguardo, l'Istituto, d'intesa con il Ministero del lavoro, ha chiarito che, in caso di mutamento nella titolarità di un'attività economica intervenuto durante l'erogazione di un trattamento di integrazione salariale per il quale sia previsto, in aggiunta ai requisiti ordinari, l'obbligo della previa stipula di un accordo sindacale, sono necessari per la continuazione dei programmi di riduzione/sospensione già autorizzati, oltre ad una manifestazione d'interesse alla prosecuzione dei suddetti programmi, un nuovo accordo collettivo o alternativamente una comunicazione di continuazione del trattamento sottoscritta da tutte le parti sociali firmatarie del precedente accordo. Nell'esercizio 2015 il fondo chiude in perdita (-1 ml), in netto miglioramento rispetto all'esercizio precedente (-94 ml), per l'effetto congiunto dell'aumento del gettito contributivo per 60 ml e della diminuzione delle prestazioni istituzionali per 26 ml; il patrimonio netto si attesta su 108 ml.

10.16 A decorrere dal 1° gennaio 2016 il Fondo residuale assume la denominazione di Fondo di integrazione salariale, in conformità a quanto disposto dal d.lgs. n. 148/2015.

Il Fondo può erogare un assegno ordinario, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie o straordinarie, di importo almeno pari all'integrazione salariale medesima.

Il Fondo, inoltre eroga, a decorrere dal 1° gennaio 2016, un assegno di solidarietà, 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 all'art. 24 della l. 23 luglio 1991, n. 223 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.

Il Fondo è finanziato dai seguenti contributi: a) per i datori di lavoro che occupano mediamente più di quindici dipendenti, un contributo ordinario dello 0,65 per cento della retribuzione mensile imponibile ai fini previdenziali dei lavoratori dipendenti (esclusi i dirigenti e i lavoratori a domicilio), di cui due terzi a carico del datore di lavoro e un terzo a carico del lavoratore; b) per i datori di lavoro che occupano mediamente da più di cinque a quindici dipendenti, 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.

L'impossibilità di erogare prestazioni in assenza di disponibilità, trova nel 2015 rappresentazione contabile nell'assegnazione di 261 ml al fondo di accantonamento, che chiude a patrimonio netto con una consistenza finale di 425 ml.

10.17 Il Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali 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 per un massimo di 60 mesi ed al versamento della contribuzione correlata.

Gli assegni straordinari concessi dal fondo sono finanziati da una consistente assegnazione annua da parte del Fondo di previdenza dipendenti esattoriali di importo non superiore a 98 ml, da erogare con decreto dei Ministri del lavoro e dell'economia con cadenza trimestrale, per un periodo non inferiore a sei anni, fino alla concorrenza dell'avanzo patrimoniale di 588 ml, esistente alla data del 31.12.1998 nel Fondo di previdenza testé citato.

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. Il decreto interministeriale n. 95439 del 18 aprile 2016 – nel recepire i relativi accordi sindacali – ha adeguato il fondo alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 148/2015.

Il rendiconto rileva un risultato economico di 49 ml, in netto miglioramento rispetto a quello fatto registrare nell'esercizio precedente (-56 ml), attribuibile ai trasferimenti da altre gestioni per 98 ml.

10.18 Il “Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo - Solimare” è stato istituito con decreto n. 90401 dell’8 giugno 2015 del Ministro del lavoro di concerto con il Ministro dell’economia, a seguito di accordo sindacale nazionale stipulato in data 24 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.

Il Fondo eroga nei confronti dei soggetti aderenti un assegno ordinario di importo pari all’integrazione salariale nei casi di riduzione o sospensione temporanea dell’attività lavorativa, riconducibili ad una delle causali di cassa integrazione ordinaria o straordinaria, con contestuale accredito della contribuzione correlata. Il Fondo è finanziato con un contributo ordinario dello 0,30 per cento (0,20 per cento a carico del datore di lavoro e 0,10 per cento a carico dei lavoratori) calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali di tutti i lavoratori marittimi imbarcati su navi battenti bandiera italiana e di tutto il restante personale dipendente dalle imprese armatoriali per il quale sussiste l’obbligo contributivo verso l’Istituto. In caso di erogazione da parte del Fondo dei trattamenti di cui all’art. 6, c. 1, del citato decreto n. 90401/2015, 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.

10.19 L’art. 1, c. 749, della l. 27 dicembre 2006, n. 296 (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 (paragrafo 10.20) 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 delle quote di Tfr - maturate e non destinate ad altra forma di pensione complementare – effettuati dai datori di lavoro privati con più di 50 addetti.

Il fondo ha natura previdenziale ed è informato al principio della ripartizione per l’erogazione delle prestazioni.

La gestione non rileva alcun margine economico e patrimoniale. Nell’attivo patrimoniale risulta iscritto un credito verso l’Inps pari a 1 md (0,65 md nel 2014) e verso i datori di lavoro e gli iscritti

per 1,1 md (0,98 md nel 2014), mentre il passivo espone un fondo d'accantonamento per somme di pertinenza del fondo Tfr da trasferire negli esercizi successivi per circa 2,03 md (1,9 md nel 2014). Quanto al lato economico le entrate da contributi si consolidano in 5,81 md (5,64 nel 2014), mentre le prestazioni aumentano di 0,53 md (da 2,95 md a 3,49 md), di cui 2,94 md di Tfr erogato e 0,49 md di anticipazioni.

Ricopre particolare rilievo la posta accesa ai costi per i trasferimenti passivi allo Stato, che passano da 2,79 md a 1,87 md, mentre si registra l'aumento degli accantonamenti al fondo di svalutazione dei crediti per 204 ml. In tale contesto emerge che il flusso in uscita dei trasferimenti passivi verso lo Stato registrati dalla data di costituzione del fondo ammonta a 30,5 md fino al 2015.

10.20 Il fondo di previdenza complementare 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 almeno 49 dipendenti - sprovvisti di una forma di previdenza complementare - che non hanno espresso la volontà di scelta per la destinazione del Tfr.

Il Fondo è privo di una propria struttura organizzativa, motivo per cui ai fini del funzionamento ricorre a società esterne o si avvale di soggetti *in house* previa stipula di apposite convenzioni o contratti.

Alla società Italia Previdenza Sispi - partecipata al cento per cento dall'Inps - sono affidate le attività di gestione del sistema informativo ed amministrativo delle posizioni degli iscritti, mentre Previnet s.p.a. 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 pesanti ricadute in termini finanziari incidendo sulla redditività delle prestazioni del Fondo⁴⁶.

Quanto agli iscritti al fondo si rileva l'esigua platea di riferimento che registra solo 36.709 unità, in lieve crescita rispetto al 2014, mentre gli attivi risultano 7.213, contro i 29.496 inerti o silenti.

Il conto economico chiude in positivo con 5 ml (come nel 2014) e registra un attivo netto destinato alle prestazioni pari a 70 ml (65 ml nel 2014).

In tale contesto si assiste ad un peggioramento del saldo della gestione previdenziale che passa da 5 a 4 ml, per effetto dell'incremento dei trasferimenti e dei riscatti (+1 ml), nonché delle anticipazioni (+0,3 ml di euro), mentre migliora il risultato della gestione finanziaria indiretta che passa da 1 ml a 2 ml.

Più in generale prosegue il trend negativo degli oneri di gestione che aumentano di 0,102 ml a causa delle maggiori commissioni erogate a favore di Unipol Sai Assicurazioni s.p.a..

Il rendimento della gestione finanziaria, nonostante le situazioni di instabilità dei mercati finanziari, registra a fronte di un rendimento del Tfr per l'anno 2015 dell'1,15 per cento, un risultato positivo pari al 2,27 per cento in termini assoluti, portando il rendimento complessivo del fondo al 15,32 per cento e con il Tfr a +16,41 per cento dall'inizio della gestione.

Permangono, comunque, criticità relative alle difficoltà di riscossione (si rilevano 262 aziende morose per un monte contributi di 2,5 ml di euro) ed alla riconciliazione dei contributi per un importo consistente. Infatti circa 2 ml di poste di contributi acquisiti non risultano ancora attribuiti ai singoli iscritti venendo imputati ad una "unica testa virtuale".

Si rileva, infine, che nonostante i reiterati inviti formulati dalla Corte dei conti, non risulta ancora predisposto uno schema di budget e uno studio sulla reale sostenibilità futura del Fondo poiché a fronte di 36.709 iscritti il 40,86 per cento (pari a 14.998 unità riconducibili prevalentemente a rapporti di lavoro precario) ha una posizione individuale non superiore a 100 euro, mentre i dipendenti da società di somministrazione lavoro sono stati assorbiti da altro fondo complementare. La descritta situazione di debolezza strutturale di Fondinps, rappresentata dall'esiguità dei soggetti versanti e dalle persistenti difficoltà a corrispondere le somme dovute per le commissioni, rendono

⁴⁶ Suffraga tale circostanza la recente problematica relativa alle richieste di pagamento effettuate dalla società Sispi ed afferenti a compensi non corrisposti per gli anni 2013-2015, per un ammontare di 358.658 euro. Sispi dopo aver giudicato inadeguata la proposta di rivedere i compensi previsti nella convenzione, per evitare una procedura esecutiva che avrebbe compromesso ulteriormente gli equilibri reddituali di Fondinps, ha aderito alla proposta del Comitato amministratore di ricorrere alla "procedura di risoluzione amichevole delle controversie", prevista nell'art. 21 della convenzione di servizi stipulata tra Inps e Fondinps.

quanto mai attuale l'esigenza, più volte ribadita nei precedenti referti, di valutare la stessa ipotesi di procedere alla cessazione del fondo in parola.

10.21 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 26 per cento degli iscritti al comparto di lavoro dipendente e il 20 per cento delle entrate contributive accertate e delle prestazioni 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 1.220.000 iscritti (1.282.184 nel 2014);
- Cassa pensioni sanitari (ex Cps) con 118.000 iscritti (116.825 nel 2014);
- Cassa pensioni ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari (ex Cpug) con 4.300 iscritti (4.058 nel 2014);
- Cassa insegnanti asili nido e scuole elementari parificate (ex Cpi) con 30.000 iscritti (33.672 nel 2014);
- Cassa trattamenti pensionistici statali (ex Ctps) con 1.880.000 iscritti (1.788.890 nel 2014);
- Gestione autonoma delle prestazioni creditizie e sociali con 3.327.123 iscritti (3.253.970 nel 2014);
- Gestione per il trattamento di fine servizio ai dipendenti enti locali (ex Inadel) con 1.271.124 iscritti (1.293.696 nel 2014);
- Gestione per il trattamento di fine servizio al personale dipendente dalle Amministrazioni statali (ex Enpas) con 1.797.724 iscritti (1.749.587 nel 2014);
- Gestione per la previdenza al personale dipendente degli enti di diritto pubblico (ex Enpdep) con 157.244 iscritti (158.993 nel 2014);
- Gestione per l'assistenza magistrale (ex Enam) con 312.133 iscritti (283.000 nel 2014).

Il risultato di esercizio complessivo, che ingloba quelli delle singole gestioni, continua nel trend negativo (-4,43 md), peggiorando quello conseguito nel 2014 (-3,19 md).

L'aumento del disavanzo è riconducibile quasi esclusivamente alla diminuzione per 1,26 md di trasferimenti attivi a causa dell'aumento dello smaltimento, non ultimato, delle giacenze in materia di riscatti e ricongiunzioni da altre gestioni dell'Istituto. Rimane comunque lo squilibrio tra contributi e prestazioni, in linea principale da ricondurre al blocco del *turn over* nel pubblico impiego. Gli aggregati più rilevanti registrano lievi differenze rispetto all'esercizio precedente, con -227 ml di contributi accertati (da 55,58 md a 53,35 md), +105 ml di prestazioni erogate (da 61,9 md a 62 md)

di cui 57,83 md per pensioni (57,69 md nel 2014) al netto delle quote Gias pari a 9,17 md (7,55 md nel 2014).

In questo contesto risulta rilevante la riduzione delle spese di amministrazione, da 761 ml del 2014 a 366 ml.

Nel 2015 continua l'incremento del numero dei trattamenti pensionistici (+24.945) che registrano, comunque, una riduzione dell'importo medio annuo (da 24.052 a 23.374 euro).

La situazione patrimoniale chiude a -5,74 md, grazie al contributo dello Stato per il recupero del disavanzo per le anticipazioni concesse, ai sensi dell'art. 1, c. 5, della l. 27 dicembre 2013, n. 147 pari a 25,198 md, di cui 3,5 md per il ripiano delle anticipazioni di Tesoreria, avvenuto nel 2015.

Al netto dei crediti e debiti in c/c verso le gestioni, l'attivo patrimoniale pari a 46,19 md evidenzia, tra le poste più rilevanti, 4,47 md per mutui e 2,99 md per prestiti concessi agli iscritti alla "Gestione credito", mentre nel passivo emergono i 22,53 md per anticipazioni sul fabbisogno finanziario.

La tabella 56 riporta i dati sulla situazione patrimoniale delle gestioni ex Inpdap.

Tabella 56 - Situazione patrimoniale gestioni ex INPDAP

(dati in milioni)

Casse e gestioni ex INPDAP	Situazione patrimoniale al 1.1.2015	Effetti art.1 c. 5 L. 147/2013	Situazione patrimoniale al 31.12.2015
ENPAS	3.745		5.204
INADEL	5.955		6.718
ENPDEP	46		59
CPDEL	-40.724	8.399	- 47.147
CPI	89		16
CPUG	114		121
CPS	20.078		19.637
CTPS	-2.693	16.799	807
CREDITO	8.464		8.708
Ex ENAM	115		137
Totale	-4.812	25.198	- 5.740

Fonte: Inps – rendiconto 2015

10.22 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 274.800 assicurati, eroga 56.056 pensioni per un importo medio di 15.734 euro;
- Fondo pensioni sportivi professionisti, che con 6.750 assicurati, eroga 2.154 pensioni per un importo medio di 23.997 euro;
- Fondo assistenza e previdenza pittori, scultori, musicisti e autori drammatici.

Anche nel 2015 si assiste alla riduzione dell'utile di esercizio (367 ml nel 2013, 208 ml nel 2014 e 127 ml nel 2015), a causa dell'ingente accantonamento al fondo svalutazione crediti che raggiunge i 292 ml.

Il valore della produzione ammonta a 1,3 md (1,1 md nel 2014) di cui 1,1 md riferibili ai lavoratori dello spettacolo e 126 ml al settore degli sportivi professionisti, mentre gli "altri ricavi", pari a 29 ml sono ascrivibili quasi esclusivamente ai trasferimenti dalla Gias per circa 21 ml (19 nel 2014).

Nell'aggregato "costo della produzione" si evidenziano il già citato accantonamento al fondo svalutazione crediti per 292 ml e 869 ml di spesa per prestazioni istituzionali (ripartiti in 817 ml per lo spettacolo e 52 ml per i professionisti).

I proventi e gli oneri finanziari sono costituiti principalmente dagli interessi attivi per anticipazioni alle gestioni deficitarie per 17 ml (30 nel 2014), mentre i ricavi da investimenti patrimoniali non unitari calano del 46 per cento (da 4 a 2 ml).

L'assetto patrimoniale si presenta privo di criticità, in virtù di un patrimonio netto di 4,07 md con un attivo di 4,13 md e un indebitamento per soli 47 ml.

Le immobilizzazioni finanziarie - dopo le riduzioni registrate nel biennio 2013/2014 - si attestano su 413 ml di cui 262 ml di fondi immobiliari; l'attivo circolante pari a 3,58 md, subisce gli effetti del valore residuo negativo dei crediti per 24 ml, attribuibile al valore contabile raggiunto dal fondo di svalutazione dei crediti contributivi (527 ml) che superano il valore storico (483 ml).

Il passivo netto di 64 ml è composto da 26 ml per sottoscrizioni di partecipazioni ed acquisto valori mobiliari e da debiti diversi per 18 ml. Dalla disamina dei dati, si rileva come la gestione continui ad apparire solida ed equilibrata e concorra agli apporti verso le gestioni deficitarie dell'Istituto.

11. Il bilancio di esercizio 2015

11.1 Profili generali e dati di sintesi

La gestione finanziaria ed economico patrimoniale dell'Istituto è unica come unico è il bilancio generale, rappresentativo di tutte le attività previdenziali e assistenziali in cui si concretizza la missione istituzionale dell'Inps.

Attività, queste, che si riconducono a quarantadue gestioni, fondi e casse, a molte delle quali (trentuno) è attribuita dalla legge rilevanza anche giuridica, ma tutte dotate di una propria evidenza contabile che si traduce nell'obbligo per l'Istituto di predisporre distinti bilanci, di natura, però, esclusivamente economico-patrimoniale e non anche finanziaria.

Ai sensi dell'art. 37 del Regolamento di amministrazione e contabilità dell'Inps (d'ora innanzi Rac) il rendiconto è costituito dal conto del bilancio, dal conto economico generale, dallo stato patrimoniale generale, dalla nota integrativa, nonché dal conto economico e dallo stato patrimoniale delle singole gestioni, fondi e casse.

Vengono, inoltre, redatti un conto economico e uno stato patrimoniale al netto della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias) e degli invalidi civili (anch'esso, peraltro, finanziato dalla Gias), per delineare una prima aggregazione delle componenti riconducibili all'assistenza, anche se con un rilievo esclusivamente contabile.

A questo riguardo è da rimarcare come l'istituzione della Gias (art. 37, l. n. 88/1989) abbia soltanto in parte soddisfatto l'esigenza - sottolineata anche dalla Corte dei conti nelle precedenti relazioni, ma che più in generale trova da tempo rilievo nel dibattito parlamentare - di delineare la separazione tra prestazioni pensionistiche e interventi di natura assistenziale; né, d'altro canto, la struttura di bilancio dell'Istituto e gli stessi documenti che lo compongono sono tali da conferire chiara evidenza contabile alle due categorie di prestazioni.

E' da considerare, infatti, come la Gias sia destinata a finanziare tutti gli interventi previsti dalla legge che per la propria natura non siano coperti o siano soltanto parzialmente coperti da entrate contributive. Interventi, quindi, di natura squisitamente assistenziale (quali gli assegni agli invalidi civili, le integrazioni al minimo delle pensioni, la maggiorazione sociale del minimo), ma anche destinati ad integrare i trattamenti pensionistici (tra i quali quota parte di ciascuna pensione erogata ai privati, i prepensionamenti), ovvero a sostenere l'occupazione in periodi di crisi economica (come nel caso della cassa integrazione guadagni straordinaria).

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 delle pensioni), dall'altra, di trasferimento di risorse alle gestioni per la copertura dei disavanzi strutturali delle

medesime (invalidi civili, ciechi civili e sordomuti, personale delle ferrovie dello Stato s.p.a.), del mancato gettito contributivo per esoneri e riduzione di aliquote e per la copertura assicurativa dei periodi di erogazione e sostegno del reddito.

Ragioni di chiarezza e leggibilità del bilancio renderebbero dunque necessario, a fronte della 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. Sempre con riguardo ai profili afferenti alle modalità di rappresentazione delle poste in bilancio, vanno ancora una volta segnalati gli effetti collegati alla movimentazione del "Fondo di tesoreria" - gestito dall'Inps per conto dello Stato e riguardante il Tfr delle imprese con più di cinquanta dipendenti non optanti per la previdenza complementare - che concorre a dilatare le entrate e le uscite totali.

Sotto diverso profilo va posta ancora in evidenza 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 l. n. 196/2009, disciplina l'adozione, da parte delle stesse amministrazioni, di un comune piano dei conti integrato, di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi e di un sistema di indicatori di risultato.

Per quanto riguarda il piano integrato dei conti, l'art. 3, del d.p.r 4 ottobre 2013, n. 132, dispone che le amministrazioni pubbliche in regime di contabilità finanziaria adottino un piano integrato di cui all'allegato 1 del medesimo decreto.

Nel corso del 2015, dopo una prima attività di riclassificazione delle poste di bilancio condotta anche a seguito della partecipazione a tavoli tecnici con i ministeri vigilanti, l'Istituto ha predisposto per l'anno 2016 il preventivo finanziario gestionale, a valle del quale si pone il piano integrato dei conti. Piano, questo, che si realizza attraverso un sistema coordinato di scritture contabili - peraltro, nella sostanza, già da tempo utilizzato da Inps - tale da garantire la coerenza delle rilevazioni finanziarie con quelle di natura economica e patrimoniale.

Quanto al bilancio articolato per missioni e programmi, fin dal 2009 l'Istituto lo ha affiancato in via sperimentale al bilancio preventivo ufficiale, per giungere al bilancio di previsione 2016 con l'adozione della definitiva classificazione delle missioni, preve 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.

Sul finire del 2015 ha, pertanto, emanato specifiche linee di indirizzo per la classificazione dei programmi all'interno di ogni singola missione. Linee di indirizzo che si muovono nella direzione di evitare commistioni tra spese previdenziali ed assistenziali ed in questo senso è la richiesta di inserire nella missione "politiche previdenziali" le pensioni Ivs e nella missione "diritti sociali, politiche sociali e famiglia" tutte le prestazioni di sostegno ai redditi insufficienti.

L'amministrazione non ha, comunque, dato seguito a queste indicazioni, sulla base anche dell'orientamento espresso dal Ministero dell'Economia che le ha ritenute non coerenti con la classificazione per funzioni (Cofog) prevista dal sistema dei conti nazionali, recepita nella classificazione per missioni e programmi nel bilancio dell'Istituto.

Per quanto riguarda, infine, l'adozione del "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" (art. 19 del d.lgs. n. 91/2011), esso non risulta ancora adottato in quanto – come sottolineato dall'Istituto - non è stato emanato il decreto interministeriale che ne delinei il sistema minimo, ai sensi del comma 4, del medesimo articolo. Circostanza, questa, di non poco rilievo considerato che l'adozione dei documenti in parola costituisce elemento importante di trasparenza e monitoraggio dei programmi di spesa e deve assicurarne la coerenza con il sistema degli obiettivi e indicatori del ciclo della *performance* di cui al d.lgs. n. 150/2009.

Quanto ai risultati finanziari ed economico-patrimoniali dell'Inps nel 2015, si evidenzia il miglioramento del risultato finanziario di competenza (+8,4 md) essenzialmente da ricondurre ad un apporto dello Stato per trasferimenti che si attesta su 103,7 md con un incremento di 5,2 md rispetto al 2014.

Per contro, dal lato economico-patrimoniale, è da rilevare il peggioramento del risultato economico di esercizio (che si attesta su -16,3 md) da ricondurre essenzialmente all'incremento degli accantonamenti a fondo svalutazione crediti (+8 md). Il patrimonio netto (5,9 md) si riduce di soli 12,5 md, grazie al ripiano da parte dello Stato dei residui debiti per anticipazioni di Tesoreria ex Inpdap per 3,5 md.

Non può, peraltro, non essere sottolineato come lo stato patrimoniale presunto, predisposto in sede di assestamento nel bilancio di previsione 2016, mostri, per la prima volta dall'istituzione dell'Inps, un patrimonio netto si attesta in territorio negativo (-1,7 md).

11.2 Bilancio finanziario

Anche nel 2015, come nel biennio precedente, l'Istituto ha fatto ricorso all'esercizio provvisorio. L'approvazione del bilancio preventivo da parte del Civ è, infatti, avvenuta soltanto il 3 febbraio 2015. E' da aggiungere come, analogamente, nel 2017, in assenza di approvazione del relativo bilancio di previsione entro il 31 dicembre 2016, la gestione dei primi quattro mesi dell'anno si svolge in esercizio provvisorio, avuto riguardo al documento previsionale deliberato dal presidente dell'Istituto.

Le principali poste contabili del bilancio di previsione del 2015 sono state adottate sia avuto riguardo alle dinamiche delle componenti interne, sia in base alle stime di crescita delle più rilevanti grandezze macroeconomiche illustrate nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (Def) 2014. Ne consegue un'attendibilità dei dati di previsione che, se per un verso è condizionata dall'andamento effettivo delle grandezze rilevanti rispetto a quelle previste nel documento governativo, dall'altro sconta un necessario miglioramento nei fattori interni posti a fondamento della stima.

In particolare, con riguardo a questo ultimo profilo, rilevano, tra l'altro, l'efficacia dell'attività di vigilanza ispettiva, la razionalizzazione delle spese di funzionamento, l'aggiornamento degli archivi gestionali dell'Istituto, la verifica sulla solvibilità dei crediti nonché la qualità dei rapporti con gli agenti della riscossione.

La tabella 57 mostra l'evoluzione dei principali saldi relativi all'esercizio 2015, con l'indicazione delle previsioni iniziali, delle variazioni riconducibili sia alla prima nota di variazione sia all'assestamento e con l'esposizione dei dati del bilancio consuntivo.

Tabella 57 - Bilancio 2015 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	- 6.701	- 2.174	4.527	-447	1.727	1.434	8.135	1.881
Anticipazione di cassa dello Stato	26.067	22.847	- 3.220	18.906	- 3.941	17.569	- 8.498	- 1.337
Apporti complessivi dello Stato* (in termini di competenza)	101.385	105.179	3.794	107.778	2.599	103.773	2.388	- 4.005
Apporti complessivi dello Stato* (in termini di cassa)	96.187	101.200	5.013	104.343	3.143	107.345	11.158	3.002
Avanzo di amministrazione	29.369	33.896	4.527	35.296	1.400	36.792	7.423	1.496
Risultato econ. di esercizio	- 6.845	- 5.658	1.187	-9.160	-3.502	- 16.297	- 9.452	-7.137
Netto patrimoniale	11.731	16.416	4.685	12.962	- 3.454	5.870	- 5.861	- 7.092

(*) Al netto delle anticipazioni

Fonte: elaborazione da preventivo originario, prima nota, assestato e rendiconto Inps

Nel 2015 al bilancio di previsione iniziale ha fatto seguito una prima nota di variazione (deliberazione Civ n. 6 del 29 aprile 2015) che ha fatto registrare consistenti miglioramenti nei saldi generali, da riferire ad un potenziato intervento pubblico (+3,8 md) che ha contribuito a ridurre il margine negativo del saldo finanziario (da -6,7 a -2,2 md) ed economico (da -6,8 a -5,7 md).

L'intervento statale ha inoltre inciso direttamente sul patrimonio netto, attraverso l'incremento per 3,5 md delle poste iscritte già nel 2014 (per un valore di 21,7 md) al fine di ripianare le anticipazioni di bilancio relative all'ex Inpdap, con contemporanea eliminazione dei debiti per anticipazione di Tesoreria.

Con l'assestamento di bilancio (deliberazione Civ n. 15 del 1 dicembre 2015) il risultato finanziario previsto è in crescita di 1,7 md, alla luce del miglioramento del quadro di riferimento macroeconomico delineato dal Def relativo al 2015 e dall'ulteriore incremento dei trasferimenti pubblici.

Il saldo economico è invece in peggioramento, condizionato da +5,2 md di accantonamento al fondo di svalutazione dei crediti contributivi.

Il confronto del conto consuntivo con il bilancio 2015 assestato, conferma la diminuzione delle anticipazioni e una inversione dell'andamento dei trasferimenti statali, che diminuiscono di 4 md ma che non influiscono sul saldo finanziario che si incrementa di 1,4 md grazie a maggiori riscossioni di crediti (+3 md) e a minori prestazioni istituzionali (-2,1 md). Non risente del positivo recupero della gestione finanziaria il conto economico (-7 md), che sconta un'ulteriore quota di accantonamento al fondo svalutazione per un flusso pari a 13 md di euro.

L'avanzo di amministrazione si mantiene su un valore che supera i 35 md di euro, quota che continua a garantire un margine di copertura a possibili disavanzi finanziari di competenza. Disavanzi che restano comunque condizionati dalla quota dei finanziamenti statali erogata a titolo di trasferimenti.

11.3 Il progetto di bilancio consuntivo 2015 adottato dal presidente il 29 luglio 2016, in ritardo rispetto alla scadenza di fine maggio, è stato approvato dal Civ soltanto il 28 novembre 2016 con la delibera n. 15.

I principali saldi del rendiconto generale 2015 sono esposti nella tabella 58 e raffrontati con quelli analoghi relativi agli esercizi 2011–2014.

Tabella 58 - Saldi 2011-2015

(dati in milioni)

Aggregati	2011	2012	2013	2014	2015
Avanzo / disavanzo finanziario	1.297	- 9.786	- 8.724	- 7.007	1.434
di parte corrente	1.534	- 9.175	- 8.799	- 6.678	- 3.432
in c/capitale	-237	- 611	75	- 329	4.865
Avanzo di amministrazione	60.271	53.870	43.890	35.743	36.792
Risultato economico	-2.261	- 12.216	- 12.846	- 12.485	- 16.297
Patrimonio netto	41.297	21.875	9.028	18.407	5.870
Apporti complessivi dello Stato *	83.901	93.801	99.076	98.441	103.773
Riscossioni **	191.032	271.586	273.532	296.724	286.867
Pagamenti	280.238	378.208	388.354	410.281	398.957
Apporti complessivi dello Stato ***	84.341	101.491	112.526	115.331	124.914
per trasferimenti	81.701	89.443	95.521	95.267	107.345
per anticipazioni	2.640	12.048	17.005	19.064	17.569
Entrate contributive****	150.824	208.076	210.141	211.462	214.787
Prestazioni istituzionali	219.629	295.742	303.464	303.401	307.831

(*) In termini finanziari di competenza al netto delle anticipazioni

(**) Al netto degli apporti complessivi dello Stato

(***) In termini finanziari di cassa

(****) Comprensivi di quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni

Fonte: elaborazione da relazione del direttore generale, rendiconti Inps 2011-2015

Nelle precedenti relazioni erano posti in evidenza gli effetti finanziari ed economici sulla gestione dell'Inps conseguenti all'incorporazione della gestione pubblica ex Inpdap.

In particolare, lo squilibrio strutturale tra entrate per contributi e spesa per prestazioni, non supportato da adeguati finanziamenti statali a titolo di trasferimento, ha determinato, nel triennio 2012-2014, l'appesantimento dei saldi di parte corrente con un conseguente disavanzo finanziario, pur in progressivo contenimento.

Nel 2015, pur nel perdurante squilibrio di parte corrente, sempre da ricondurre al differenziale negativo tra contributi e prestazioni che caratterizza sia la gestione pubblica, sia quella privata, il saldo finanziario torna in territorio positivo per effetto di un risultato favorevole tra entrate ed uscite di parte capitale.

Per una corretta lettura degli andamenti appena esposti è d'uopo ricordare come la gestione pubblica da ultimo menzionata sia stata, all'atto dell'incorporazione in Inps caratterizzata, dal lato

finanziario, dall'assenza di impegni di spesa a fronte di corrispondenti accertamenti delle somme erogate dallo Stato a titolo di anticipazioni per il ripiano delle gestioni previdenziali pubbliche.

In corrispondenza, risultavano, peraltro, iscritti nel passivo dello stato patrimoniale specifici conti di debito verso lo Stato, con la conseguenza di un disallineamento tra la situazione amministrativa, che scontava minori residui passivi, e patrimoniale che incorporava, invece, l'indebitamento per anticipazioni.

Situazione, questa, sanata dalla legge di stabilità per il 2014 con il ripiano, a titolo definitivo, delle anticipazioni alla gestione previdenziale pubblica per 21,7 md e, con riguardo all'esercizio in esame, attraverso la cancellazione di debiti per il ricordato importo di 3,5 md.

Sempre con riguardo al tema delle anticipazioni da parte dello Stato, è da rilevare anche nel 2015 il differenziale positivo tra l'apporto statale (17,569 md) e la copertura del fabbisogno effettivo (-4,7 md), con conseguente incremento della liquidità e un corrispondente aumento della massa debitoria verso lo Stato.

L'avanzo di amministrazione interrompe nel 2015 il trend in flessione che ha caratterizzato gli anni più recenti, benché continui a essere condizionato da due fattori entrambi preoccupanti.

Il primo è costituito dal costante incremento dei residui passivi, in assoluta prevalenza per debiti verso lo Stato. Il secondo, dalla rilevante massa di residui attivi in larga quota di dubbia esigibilità.

Di questo secondo aspetto già si è detto nel capitolo sei di questa relazione, mentre quanto all'esposizione debitoria verso lo Stato si ritiene non possa prescindere da un rinnovato intervento normativo volto almeno parzialmente a ripianare una situazione strutturalmente compromessa in primo luogo dal divario tra entrate per contributi e spese per prestazioni.

11.4 I dati significativi della gestione finanziaria di competenza 2015 sono esposti nella tabella 59 e posti a confronto con quelli del precedente esercizio.

Tabella 59 - Gestione finanziaria di competenza
(dati in milioni)

			2014	2015	Variazione 2015/14
Tit. 1		Entrate correnti	314.529	323.098	8.569
	1	Entrate contributive	211.462	214.787	3.325
	2	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	98.733	103.957	5.224
	3	Altre entrate	4.334	4.355	20
Tit.2		Entrate in conto capitale	49.065	29.907	- 19.158
	1	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	7.979	8.413	434
	2	Trasferimenti in conto capitale	21.709	3.511	- 18.198
	3	Accensione di prestiti	19.376	17.983	- 1.394
		Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	19.064	17.569	- 1.495
		Altre accensioni di prestiti	312	414	102
Tit. 4		Partite di giro	60.381	62.100	1.719
		Totale delle entrate	423.975	415.105	- 8.870
Tit. 1		Uscite correnti	321.207	326.530	5.322
	1	Funzionamento	2.466	2.328	- 138
	2	Interventi diversi (*)	318.427	323.890	5.463
	4	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	314	312	- 3
Tit. 2		Uscite in conto capitale	49.394	25.042	- 24.352
	1	Investimenti	8.601	7.442	- 1.159
	2	Oneri comuni	40.793	17.600	- 23.193
		Rimborso anticipazioni dello Stato	19.064	17.569	- 1.495
		Estinzione di altri debiti	21.729	32	- 21.697
Tit. 4		Partite di giro	60.381	62.100	1.719
		Totale delle uscite	430.982	413.672	- 17.310
		Saldo di parte corrente	- 6.678	- 3.432	3.247
		Saldo in conto capitale	- 329	4.865	5.194
		Saldo complessivo	- 7.007	1.434	8.441

(*) Di cui per prestazioni istituzionali 303,401 md del 2014 e 307,831 del 2015.

Fonte: Inps - relazione del direttore generale, rendiconto 2015

La gestione finanziaria chiude il 2015 con 415,1 md di accertamenti e con 413,7 md di impegni. Ne consegue un avanzo pari a 1,4 md, in miglioramento per 8,4 md rispetto al 2014 (- 7 md, in valore assoluto).

Al risultato del 2015 concorre l'incremento dell'apporto pubblico a titolo di trasferimenti (+ 5,2 md) che come già detto, compensano il margine negativo (-1,1 md) tra aumento delle prestazioni istituzionali e delle entrate contributive. Le prime, infatti, aumentano di 4,4 md, mentre i contributi crescono per 3,3 md. A questo andamento contribuisce altresì, l'accertamento per 3,5 md riconducibile al ripiano delle anticipazioni di Tesoreria a favore della soppressa gestione pubblica dell'Inpdap.

Accertamento quest'ultimo, che concorre sul versante delle entrate al saldo positivo di parte capitale così da neutralizzare il margine negativo di parte corrente, comunque in sensibile miglioramento.

Con riguardo sempre alla componente di parte capitale, vale sottolineare come il mancato rimborso degli impegni per anticipazioni da parte dello Stato (17,6 md), portino il debito corrispondente ad un importo pari quasi ad 88,9 md.

Ancora nell'ambito delle partite in conto capitale è da segnalare – in assenza di una più adeguata rappresentazione nel bilancio dell'Istituto – il valore afferente alla movimentazione in uscita del Fondo di Tesoreria per l'erogazione del Tfr, che si sostanzia in una mera operazione di giroconto con lo Stato.

L'analisi di maggior dettaglio delle entrate correnti pone in evidenza come le entrate contributive, pari nel 2015 a 214,787 md, segnino un significativo incremento (+3,3 md, pari al 2 per cento) superiore a quello del biennio antecedente (+1,3 md), riconducibile quasi esclusivamente al comparto lavoro dipendente privato (2,95 md).

Resta, comunque, determinante ai fini dell'equilibrio di parte corrente – e degli stessi conti generali dell'Istituto – l'apporto derivante dai trasferimenti dello Stato e degli altri enti pubblici che si attesta su 103,96 md (98,73 md nel 2014) ed è pari, quindi, a circa la metà del totale delle entrate contributive.

A differenza dell'esercizio 2014, l'aumento delle entrate correnti (+ 8,6 md) è attribuibile per i due terzi ai trasferimenti pubblici (+5,2 md) e per la rimanente quota all'apporto dei contributi (+3,3 md).

Nell'aggregato dei contributi, continuano ad essere inclusi in modo indistinto gli importi del Tfr, relativi al Fondo tesoreria, che accrescono le entrate correnti e quelle totali, di circa 5,8 md di euro.

Nell'ambito delle “altre entrate”, le voci in assoluto più rilevanti sono costituite dalle “poste correttive e compensative di spese correnti”, che registrano un incremento di soli 62 ml (da 2,966 md del 2014 a 3,028 md), aumento attribuibile ai maggiori recuperi di prestazioni pensionistiche (+61 ml) e “a sostegno del reddito” (+64 ml).

Continua a mantenersi su livelli significativi il recupero di prestazioni pensionistiche, pari a circa 2 md nel 2015, circostanza che induce a richiamare l'attenzione dell'amministrazione sull'intensificazione delle misure di contenimento di un fenomeno - negativo sia per l'ente sia per i destinatari delle relative misure - potenziando, in particolare, l'attività di sollecito dei Comuni per una tempestiva trasmissione telematica delle variazioni anagrafiche.

Di modesto rilievo permangono le entrate derivanti da redditi e proventi patrimoniali, sebbene l'importo assoluto continui ad aumentare, passando dai 62 ml del 2011 ai 500 ml del 2015, grazie al contributo delle componenti riconducibili alla gestione ex Inpdap.

Vi concorrono, nei valori assoluti, i 268 ml attribuibili agli interessi versati dagli iscritti alla gestione dipendenti pubblici (per mutui e prestiti); i 40 ml da dividendi e altri proventi su titoli ex Inpdap ed ex Enpals; i 32 ml da affitto immobili; i 18 ml da dividendi e altri proventi su titoli azionari e partecipazioni e infine, 8 ml da proventi della gestione del patrimonio immobiliare del reddito.

Come per le entrate, è la parte corrente l'aggregato più rilevante tra le uscite, con un importo che si attesta su 326,5 md, di cui 307,8 md imputabili alle prestazioni istituzionali, che costituiscono la categoria, in assoluto e in termini relativi, più consistente del bilancio finanziario.

Rispetto al 2014 le uscite correnti mostrano una variazione in aumento di 5,3 md, di cui come già detto, 4,4 md riferibile alle prestazioni istituzionali.

Le uscite in conto capitale si attestano nel 2015 su 25,04 md, con una variazione in diminuzione sul 2014 di 24,35 md, da ricondurre a minori estinzioni di debiti per 21,70 md, a sua volta da riferire all'eliminazione delle anticipazioni di bilancio concesse all'ex Inpdap.

In ragione degli andamenti delle partite innanzi ricordate, il totale delle uscite iscritte in bilancio è pari nel 2015 a 413,67 md a fronte di 430,98 md del 2014.

Quanto in particolare alle spese di funzionamento di parte corrente, esse sono pari nel 2015 a 2,33 md (2,47 md nel 2014) e sono da riferire per 4 ml alle uscite per gli organi dell'Ente, per 1,7 md agli oneri per il personale in attività di servizio e per 604 ml all'acquisto di beni di consumo e di servizi.

Degli oneri relativi agli organi e al personale si è detto nei pertinenti capitoli di questa relazione e ai dati e alle valutazioni ivi contenute si fa, pertanto, rinvio. Basti osservare come diminuisce di 57 ml la spesa per stipendi, assegni fissi ed indennità speciali al personale.

Nell'ambito del "funzionamento" sono anche da ricondurre altre spese, sempre di parte corrente, relative agli oneri per il personale in quiescenza, agli oneri tributari e a uscite non classificabili in altre voci.

Vi sono altresì compresi i trasferimenti passivi, relativi al riversamento al bilancio dello Stato, dei risparmi della spesa per consumi intermedi, nonché oneri di parte capitale (230 ml) afferenti all'acquisizione di beni durevoli, di immobilizzazioni tecniche, di partecipazioni e valori mobiliari e alle indennità di anzianità al personale cessato dal servizio.

Il totale, quindi, delle spese per il funzionamento dell'Ente, di parte corrente e capitale, continua a registrare un andamento in diminuzione (dai 3,8 md del 2014 ai 3,7 md del 2015) pur se più contenuto rispetto al biennio precedente (-3,5 per cento nel 2015; - 8,8 per cento nel 2014), attribuibile esclusivamente alla componente di parte corrente. Ove si considerino anche i trasferimenti allo Stato per le economie derivanti dalla riduzione degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi, il totale ascende a 4,40 md a fronte di 4,46 del 2014.

Come rappresentato dalla tabella 60, infatti, la componente corrente, in valore assoluto, passa da 3,62 a 3,47 md, con una diminuzione di 143 ml equamente distribuita tra la componente obbligatoria (da 2,91 del 2014 a 2,84 md) e non obbligatoria (da 704 ml del 2014 a 629 ml) mentre la parte in conto capitale passa dai 223 del 2014 a 230 ml, con una prevalenza delle voci obbligatorie (+6 ml) su quelle non obbligatorie (+2ml).

Tabella 60 - Spese di funzionamento

(dati in milioni)

	Consuntivo 2014	Consuntivo 2015	Variazioni assolute	Variazioni %
Spese correnti	3.616	3.474	- 143	-3,94%
Obbligatorie	2.912	2.844	- 67	-2,32%
non obbligatorie	704	629	- 75	-10,65%
Spese in conto capitale	223	230	8	3,44%
Obbligatorie	69	75	6	8,28%
non obbligatorie	153	155	2	1,25%
Totale	3.839	3.704	- 135	- 3,51%
Trasferimento allo Stato delle econ. da riduzione degli stanziamenti.	622	694	72	11,52%
Totale generale	4.461	4.398	- 63	- 1,42%

Fonte: Inps - relazione del direttore generale, rendiconto 2015

Con riferimento alla spesa corrente le riduzioni più consistenti riguardano le spese per “acquisto di beni e prestazione di servizi” (da 717 del 2014 a 603 ml) e gli “oneri per l’attività del personale in servizio”, in decremento per 25 ml.

Quanto alla prima componente, assume rilievo la contrazione delle spesa relativa all’informatica: - 38 ml per i servizi di trasmissione dati forniti dal sistema pubblico di connettività, - 22 ml per l’assistenza tecnico specialistica, manutenzione software ed altri servizi informatici, - 18 ml per le spese di *contact center* - e 12 ml relativi alle spese per il servizio di garanzia dei sistemi informatici contro eventi distruttivi.

Le variazioni in aumento sono prevalentemente da riferire ai fondi per i trattamenti accessori per il personale delle aree A, B e C e del personale delle qualifiche ad esaurimento (+51,5 ml), alle spese legali connesse al recupero dei crediti contributivi e al recupero delle prestazioni (+22,5 ml).

Per parte loro, le componenti in conto capitale, mostrano un aumento di 8 ml sul 2014, in ragione di +47 ml riferibile all'acquisto di strumenti finanziari emessi da Equitalia che compensano in larga quota la minor spesa per la concessione di prestiti al personale dipendente pari a 58 ml.

Gli impegni, per trasferimento allo Stato delle economie derivanti dalla riduzione degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi ed altre misure di contenimento, si attestano nel 2015 su complessivi 639,9 ml, con un aumento sul 2014 pari a 71,7 ml (+ 12 per cento).

L'Istituto ha, inoltre, provveduto ai sensi dell'art. 1, c. 306, della l. n. 190/2014, al riversamento al bilancio dello Stato della somma di 50 ml di entrate per interessi attivi derivanti dalla concessione di prestazioni creditizie agli iscritti alla gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali ex Inpdap, riversamento che non produce alcun effetto sulle spese di funzionamento in quanto l'impegno corrispondente - iscritto in bilancio tra le poste relative ai trasferimenti passivi – rettifica l'entrata accertata tra i redditi e i proventi patrimoniali.

Le tipologie di spesa maggiormente colpite dai tagli - oltre ai servizi tecnologici ed informatici - sono quelle postali e quelle relative ai servizi resi dai Caf.

In materia, gli organi dell'ente hanno ripetutamente segnalato le difficoltà d'applicazione di così rilevanti tagli alle spese, prossimi ai 700 ml annui, pari alla quasi totalità della spesa sostenuta per la componente fissa stipendiale di tutto il personale. E', inoltre, considerato come, ove agli oneri in parola si aggiunga la progressiva riduzione delle risorse umane in uno con l'ampliarsi dei compiti attribuiti all'Istituto, verrebbe a delinearsi un panorama operativo di oggettiva difficoltà per una azienda di servizi delle dimensioni dell'Istituto.

11.5 Riguardo all'attività contrattuale svolta dall'Istituto, la Corte dei conti nelle relazioni riferite ai precedenti esercizi, segnalava profili di criticità essenzialmente riconducibili al ricorso a procedure negoziate senza bando con il frequente ricorso ad affidamenti diretti; a proroghe reiterate di contratti scaduti in conseguenza della mancanza di tempestiva ed adeguata programmazione dell'acquisizione di servizi e forniture; al frazionamento artificioso di procedure negoziate con soggetti predeterminati da parte delle Direzioni regionali. Per converso, si rilevava il ruolo residuale riservato alle procedure aperte.

Criticità analoghe erano rilevate dallo stesso Collegio dei sindaci, sia delle linee generali sia con riferimento all'attività di controllo svolta su singoli procedimenti. Profili di problematicità che hanno trovato sostanziale conferma negli esiti di una complessa attività ispettiva svolta dall'Anac presso l'Inps, ai sensi dell'art. 6, c. 9, l. a) e b), del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Al riguardo, è da porre in evidenza come l'iniziativa in parola abbia trovato la propria origine nella richiesta, formulata sul finire del 2014 al presidente dell'Anac dal direttore generale dell'Istituto, finalizzata ad analizzare la conformità di alcuni atti di gara alla normativa di settore, assicurando, comunque, la piena disponibilità dell'amministrazione ad una verifica che investisse l'attività negoziale nel suo complesso. La verifica ispettiva effettuata dall'Anac nel corso del 2015 ha avuto riguardo oltre ad una analisi specifica delle procedure di gara segnalate, ad un campione di affidamenti relativo al periodo 2012-2014 con l'individuazione delle procedure negoziate ed, in quest'ambito, delle fattispecie che si è ritenuto presentassero più evidenti elementi di criticità.

Tra i sei contratti oggetto di specifica segnalazione, rientra l'annosa vicenda relativa alla società Delta Uno Servizi, affidataria del servizio di deposito, gestione e distribuzione di materiale cartaceo dell'Istituto. Al riguardo si fa rinvio alle informazioni e valutazioni contenute nel referto relativo ai precedenti esercizi, non senza rilevare come, nel contesto della complessa strategia finalizzata alla gestione internalizzata degli archivi dell'Inps, resterebbe confermata al 2017 la scadenza del relativo contratto (affidato, occorre ricordarlo, senza esperimento di alcuna procedura di gara e ritenuto illegittimo da Anac). Anomalie quanto alle modalità di scelta del contraente, di durata del contratto e di ripetizione di servizi analoghi sono state rilevate con riguardo anche ai contratti "Servizio di supporto al progetto Best", "Gestione in outsourcing di alcune sedi provinciali ex Inpdap" e "Servizi di efficientamento per lo stabile di viale Ballarin in Roma".

Nelle linee generali, in esito della predetta verifica ispettiva, l'Anac nell'aprile del 2016 ha segnalato aver riscontrato diversi aspetti problematici e di non rispondenza alle previsioni normative e regolamentari nella gestione delle procedure in materia di pubblici affidamenti.

Come si legge nel rapporto, sarebbe emersa una mancanza di omogeneità nei comportamenti dei singoli centri di spesa che evidenzierebbe l'assenza di coordinamento delle politiche di acquisto e la mancanza di una rispondente attività di pianificazione e di controllo. In taluni casi l'assunzione di obbligazioni negoziali o determinazione di autorizzazione di spesa sarebbe stata acquisita *ex post* e sarebbe stata, inoltre, rilevata, nei casi più gravi, l'assenza di verifica della connessa copertura finanziaria. Frequente il ricorso a cottimi fiduciari anche di importo ragguardevole nonché l'assenza, nella determinazione a contrarre, della motivazione dell'attivazione della procedura la quale, talvolta, sarebbe riferita a non dimostrate ragioni di urgenza.

Ulteriori profili di anomalia hanno riguardato interventi effettuati sugli immobili in un contesto temporale ristretto, che potrebbero configurare un ingiustificato frazionamento; proroghe dei contratti in essere giustificate dalle stazioni appaltanti (le direzioni regionali) con i ritardi delle aggiudicazioni avvenuti nelle gare centralizzate svolte dalla competente direzione centrale;

carezza/assenza di motivazione nelle delibere a contrarre in ordine alla scelta di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara; mancata/ritardata effettuazione del collaudo o della certificazione della regolare esecuzione del contratto; mancata redazione dei verbali di consegna/avvio e di ultimazione dei servizi nonché, infine, mancato inserimento dei dati degli appalti riferiti alle procedure espletate, i cui cig non erano stati perfezionati dai responsabili dei procedimenti.

Nell'ottobre del 2016, l'amministrazione ha prodotto all'Anac articolate controdeduzioni con riferimento alle procedure informatiche, a quelle non informatiche svolte a livello centrale e alle procedure di competenza delle direzioni regionali. L'istruttoria svolta dall'Autorità nazionale anticorruzione è, pertanto, ancora in corso e sui relativi esiti si fa riserva di riferire nel referto sull'esercizio 2016.

Appare in ogni caso indispensabile – come sottolineato dallo stesso Ministero del lavoro nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza – che l'Istituto effettui un costante monitoraggio sull'attività negoziale e un controllo severo sulla rispondenza delle procedure adottate alle norme vigenti.

È, comunque, da porre in evidenza come nel giugno del 2015 sia stato stipulato, tra Anac ed Inps, un protocollo di vigilanza collaborativa al fine di assicurare la legittimità delle procedure di affidamento correlate all'attività contrattuale dell'Istituto. Sul piano operativo il procedimento di vigilanza collaborativa è previsto si attivi con la trasmissione all'Anac dei documenti e atti di gara preventivamente alla loro formale adozione.

Ciò al fine di consentire alla stessa Autorità di esprimere pareri o rilievi motivati con conseguente possibilità per l'Inps di rettificare i documenti o, non ritenendo fondato il rilievo, presentare le proprie controdeduzioni all'Autorità assumendo gli atti di propria competenza. Per il 2015 sono soggetti ad analisi i procedimenti relativi ai servizi di sviluppo, reingegnerizzazione e manutenzione del software applicativo dell'Istituto; i servizi inerenti alle componenti infrastrutturali di hardware e software – sistemi e reti – in ordine all'acquisizione e alla manutenzione (Oio); i servizi di *contact center* multicanale ed i servizi di gestione degli archivi. In applicazione di questo protocollo, nel corso del 2016, sono stati sottoposti al parere preventivo dell'Anac i documenti relativi a tre procedure di gara aperte relative, rispettivamente, a servizi di natura informatica, di recapito di corrispondenza automatizzata e di affidamento di lavori di consolidamento edilizi.

Una prima analisi dell'attività contrattuale relativa alle procedure di approvvigionamento avviate dall'Istituto nel 2015 mostra, avuto riguardo agli atti posti in essere dalla competente direzione centrale per un valore superiore ai diecimila euro, come le procedure negoziate abbiano riguardato complessivi quarantotto contratti (per un valore pari a circa 42,9 ml), le procedure ad evidenza

pubblica diciotto contratti (per un valore pari a circa 415 ml), gli acquisti tramite il Mepa diciannove contratti (per un valore di circa 1,5 ml) e quelli tramite Consip sedici contratti per circa 23,3 ml.

Riguardo agli approvvigionamenti tramite Consip va sottolineato come l'art. 1, della l. 28 dicembre 2015, n. 208, abbia disposto come le amministrazioni pubbliche possono 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.

Un cenno è da riservare alle attività afferenti al processo, invero assai complesso, di internalizzazione degli archivi, programmato dall'Inps sin dal 2014. In particolare, è prevista la creazione di un unico polo nazionale da collocare in nove padiglioni di proprietà dell'Istituto, siti nel Comune di Lacchiarella nella provincia di Milano. Percorso, la cui conclusione, inizialmente stabilita nel luglio del 2017 in concomitanza con la scadenza del contratto con la società Delta Uno Servizi s.p.a. (affidataria del servizio di gestione degli archivi), è stata prorogata di un biennio. Ciò in ragione del prolungarsi dei tempi tecnici per la stipula dei contratti ad evidenza pubblica relativi al recupero funzionale degli immobili, cui verranno collocati gli archivi dell'Istituto. Attività, questa, oggetto di specifico monitoraggio da parte di Anac e della costante attenzione del Collegio dei sindaci.

11.6 Il consistente recupero tra il 2014 e il 2015 del saldo finanziario di competenza (+8,451 md) ha avuto ripercussioni positive sulla gestione di cassa che si attesta a fine esercizio su 12,824 md, come esposto nella tabella 61.

Tabella 61 - Gestione di cassa
(dati in milioni)

		2014	2015	Var. ass.	Var. %
Tit. 1	Riscossioni correnti	301.745	319.828	18.082	6%
	Entrate contributive	202.496	208.415	5.919	2,9%
	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	95.412	107.434	12.022	12,6%
	Altre entrate	3.838	3.979	141,5	3,7%
Tit. 2	Riscossioni in conto capitale	49.030	29.896	- 19.134	- 39%
	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	7.945	8.402	458	5,8%
	Trasferimenti in conto capitale	21.709	3.511	- 18.198	- 83,8%
	Accensione di prestiti	19.376	17.983	- 1.394	- 7,2%
Tit. 4	Partite di giro	60.280	62.057	1.777	2,9%
	Totale delle riscossioni	411.055	411.781	725,5	0,2%
Tit.1	Pagamenti correnti	319.542	326.050	6.509	2%
	Funzionamento	2.412	2.345	- 67	- 2,8%
	Interventi diversi	316.815	323.395	6.579	2,1%
	- Pensioni	254.710	258.721	4.011	1,6%
	- Prestazioni temporanee economiche	47.003	48.623	1.620	3,4%
	- Altri interventi diversi	15.102	16.050	948	6,3%
	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	314	310	- 4	- 1,1%
Tit. 2	Pagamenti in conto capitale	30.572	11.040	- 19.532	- 63,9%
	Investimenti	8.843	7.508	- 1.335	- 15,1%
	Oneri comuni	21.729	3.532	- 18.197	- 83,7%
Tit. 4	Partite di giro	60.168	61.867	1.699	2,8%
	Totale dei pagamenti	410.281	398.957	- 11.324	- 2,8%
Saldi					
	Di parte corrente	- 17.796	- 6.223	11.574	65%
	In conto capitale	18.458	18.856	398	2,2%
	Per partite di giro	112	190	78,2	69,9%
	Complessivo	774	12.824	12.050	-----

Fonte: Inps – relazione del direttore generale rendiconto 2015

Mentre il saldo in conto capitale si mantiene su valori sostanzialmente analoghi a quelli del 2014, la componente di parte corrente, pur restando in territorio negativo (-6,223 md), registra un miglioramento sul 2014 per 11,574 md.

Nell'ambito di quest'ultima componente, le maggiori riscossioni da entrate contributive pari a 5,919 md, compensano, infatti, i maggiori pagamenti per pensioni (+4,011 md) e prestazioni temporanee (+1,62 md) e in uno con le riscossioni da trasferimenti correnti dello Stato e degli altri enti pubblici, che aumentano di 12,022 md, contribuiscono al più favorevole andamento del saldo generale, pari come già detto a 12,824 md.

Saldo positivo cui nel 2015 si giunge grazie ad accensione di prestiti per 17,983 md (19,376 md nel 2014), nel cui ambito 17,569 (19,084 nel 2014) sono riferibili ad anticipazioni dello Stato per il finanziamento dei disavanzi delle gestioni previdenziali.

Sempre con riguardo alle anticipazioni dello Stato è da rilevare come esse vadano a coprire un fabbisogno netto di cassa che, considerato al lordo dei trasferimenti dello Stato si attesta su 4,745

md, mentre per la differenza, pari a 12,824 md va ad incrementare le disponibilità di cassa a fine esercizio 2015.

11.7 La situazione amministrativa è esposta nella tabella 62, in raffronto con i dati del 2014.

Tabella 62 - Situazione amministrativa

		<i>(dati in milioni)</i>	
		2014	2015
Fondo di cassa al 1° gennaio		24.661	25.435
Riscossioni dell'anno	In c/competenza		392.640.
	In c/residui		19.141
		411.655	411.781
Pagamenti dell'anno	In c/competenza		390.867
	In c/residui		8.090
		- 410.281	- 398.957
Fondo di cassa al 31 dicembre		25.435	38.259
Residui attivi al 31 dicembre	In c/competenza		124.232
	In c/residui		22.596
		144.255	146.828
Residui passivi al 31 dicembre	In c/competenza		125.491
	In c/residui		22.804
		-133.947	-148.295
Avanzo di amministrazione		35.743	36.792

Fonte: Inps - rendiconto 2015

L'avanzo di amministrazione, che nel 2011 aveva raggiunto i 60,3 md, ha mostrato negli anni successivi importi in continuo decremento, accentuato dall'avvenuta incorporazione dell'Inpdap, sino ad attestarsi a fine 2014 su 35,743 md.

Nel 2015, il cennato andamento ha una battuta d'arresto per effetto del deciso calo dei pagamenti (-11,3 md, a fronte di una sostanziale stabilità delle riscossioni) che compensa ampiamente il saldo negativo dei residui finali (-1,5 md), a sua volta da ricondurre al consistente incremento di quelli passivi (+14,4 md).

Quanto alle operazioni di riaccertamento al 31 dicembre 2014, i residui attivi eliminati ammontano a 883 ml, di cui 178 ml riconducibili ai crediti contributivi verso aziende e 557 ml ai lavoratori autonomi. Queste variazioni negative 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 economico l'eliminazione dei residui ha comportato una corrispondente insussistenza delle poste dell'attivo, compensata quasi integralmente dai prelievi di uguale importo dal fondo svalutazione crediti.

Per quanto riguarda i residui passivi, risultano eliminati per 367 ml, di cui 217 relativi alle prestazioni istituzionali e 131 ml alle spese di funzionamento. Queste variazioni negative conseguono ad eliminazioni di impegni di spesa per sopravvenuta prescrizione o per insussistenza di partite debitorie.

I residui attivi finali registrano, nel complesso, una crescita di 2,573 md, attribuibile quasi totalmente alle entrate correnti (+2,536 md) mentre si mostrano stabili i residui delle entrate in conto capitale (+10 ml) e dei capitoli per partite di giro (+26 ml).

L'incremento dei residui di parte corrente è imputabile alle entrate contributive e, in particolare "alle aziende DM", (+2,30 md), agli esercenti attività commerciali (+1,86 md) ed agli artigiani (+1,09 md).

I residui da entrate per contributi rappresentano l'aggregato più rilevante dei residui attivi finali e la cui dinamica, relativa ai dieci anni antecedenti l'esercizio in riferimento, è rappresentata nella tabella 63.

Tabella 63 - Residui finali aliquote contributive*(dati in milioni)*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Entrate											
Aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	37.977	41.773	46.483	51.736	55.349	60.552	65.820	71.796	78.092	86.096	91.716
di cui											
Contributi per i lavoratori dipendenti dalle aziende tenute alla presentazione delle denunce - rendiconto	19.815	23.508	26.130	29.221	31.174	33.470	36.612	40.835	43.704	48.251	50.548
Contributi per gli operai agricoli dipendenti e per i mezzadri e coloni reinseriti nella AGO	3.494	3.782	3.934	4.045	3.727	3.791	3.887	4.188	4.222	4.304	4.402
Contributi dei CDMC	1.058	1.193	1.286	1.370	1.422	1.396	1.473	1.492	1.595	1.716	1.837
Contributi artigiani	4.936	5.707	6.547	7.420	8.252	9.063	9.953	10.196	11.251	12.405	13.499
Contributi esercenti attività commerciali	4.827	5.967	7.045	8.182	9.174	10.172	11.481	12.127	13.922	15.850	17.715
Contributi parasubordinati	-	-	-	-	130	1.202	961	1.140	1.482	1.614	1.730
Prestazioni a sostegno del reddito											
Aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	n.d.	1.938	1.810	1.065	825	526	502	520	562	544	683
Totale	37.977	43.711	48.293	52.801	56.174	61.078	66.322	72.316	78.654	86.640	92.399

Fonte Elaborazione dati rendiconti anni 2005-2015

Come mostra la medesima tabella 63, il valore totale dei residui, al netto delle eliminazioni per riaccertamento, vede una progressione annuale stabile, (intorno al 10 per cento), passando da 37,977 md del 2005 ai 92,399 md del 2015. Importo quest'ultimo su cui incidono con rilevanza maggiore, i residui per contributi dei lavoratori dipendenti delle aziende tenute alla presentazione delle denunce DM, per 50,55 md (che da soli rappresentano il 59 per cento del totale residui); quelli della gestione degli esercenti attività commerciali per 17,715 md (pari al 19 per cento); i residui degli artigiani per 13,499 md (pari al 15 per cento).

In termini di crescita percentuale, sono i residui degli esercenti attività commerciali a raggiungere tassi medi superiori al 10 per cento, cui seguono gli artigiani e le aziende DM, con percentuali inferiori. I parasubordinati non registrano alcun residuo fino a tutto il 2008, per raggiungere i 1,202 md nel 2010 e poi stabilizzarsi nell'ultimo triennio con tassi in costante discesa.

L'analisi per anno di insorgenza rileva la maggiore anzianità dei residui relativi agli operai agricoli (per l'80 per cento antecedenti al 2011); per gli artigiani e le aziende DM (per oltre il 10 per cento antecedenti alla medesima data); per gli esercenti le attività commerciali (per circa il 47 per cento). Sempre sul fronte dei residui attivi (pari, nel complesso, a 146,828 md) si registrano, comunque, alcune partite creditorie in decremento, nel cui ambito le voci più rilevanti sono tutte riconducibili

alle entrate per trasferimenti dallo Stato. In particolare, i residui attivi per contributi dello Stato a copertura progressiva degli oneri derivanti da agevolazioni contributive flettono di 1,430 md (da 3,269 md del 2014 a 1,839 md); quelli a copertura di prestazioni a favore degli invalidi civili di 749 ml (da 877 ml a 128 ml); i residui a copertura di oneri derivanti dall'esonero contributivo di 526 ml (da 1,5 md a 974 ml).

I residui passivi finali, come già indicato, registrano una crescita notevole, oltre 14 md sul 2014 (+ 11 per cento), attribuibile, - diversamente da quanto osservato con riguardo ai valori attivi - alla componente in conto capitale (+ 13,942 md) e in minor quota alla parte corrente e alle partite di giro (rispettivamente +191 e + 216 ml). Per parte sua, l'incremento dei residui in conto capitale è essenzialmente da ricondurre al debito verso lo Stato per anticipazioni sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali (+17,569 md).

In termini assoluti, i residui passivi totali, si attestano su 148,295 md, per circa il 60 per cento (88,88 md) rappresentati dal mancato rimborso delle anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni e per il 22 per cento (32,155 md) da debiti per anticipazioni della Tesoreria Centrale dello Stato. Trascurabili, con percentuali intorno al 2 per cento, sono i residui per pensioni e relativi trattamenti per carichi familiari (2,934 md), per il versamento dei contributi per i lavoratori agricoli riscossi per conto dell'Inail, (2,452 md) per oneri finanziari derivanti da cessioni crediti contributivi (2,381 md).

La tabella 64 espone l'andamento dei residui passivi per anticipazioni da parte dello Stato che, come già detto, costituisce la posta più rilevante del totale dei residui passivi.

Tabella 64 - Residui finali anticipazioni da parte dello Stato*(dati in milioni)*

	2011	2012	2013	2014	2015
Rimborso delle anticipazioni effettuate dalla Tesoreria Centrale dello Stato ai sensi dell'art.16 della l. n. 370/74	32.155	35.655	35.655	35.655	32.155
Rimborso anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali di cui all'art. 35, C 3 e 4 l. n. 448/98	23.193	35.241	52.245	71.310	88.879

Fonte: Elaborazione dati rendiconti anni 2011-2015

Al riguardo, è da rilevare come nel 2015, con il ripiano dell'anticipazione concessa all'ex Inpdap per 3,5 md, l'importo dei residui passivi afferenti al rimborso delle anticipazioni effettuate dalla Tesoreria dello Stato, flette e torna ad attestarsi su valori del 2006 (32,155 md). Per contro i residui per rimborso delle anticipazioni sul fabbisogno finanziario delle gestioni, mostrano un andamento in crescita, con un incremento del 52 per cento tra il 2011 e il 2012 (a seguito dell'incorporazione dell'ex Inpdap), e aumenti anche negli anni successivi, pur in tendenziale decrescita (+ 48 per cento dal 2012 al 2013, + 36 per cento dal 2013 al 2014, + 25 per cento dal 2014 al 2015).

11.8 Occorre premettere, in continuità con quanto osservato nelle precedenti relazioni, come il conto economico dell'Inps sia contraddistinto da una sostanziale rigidità, tenuto conto che i valori di costo e di ricavo, iscritti secondo i principi della contabilità economica, derivano prevalentemente da fattori esterni di fonte normativa.

La tabella che segue evidenzia l'andamento della gestione economica del 2015 in raffronto con i dati del 2014.

Tabella 65 - Conto economico
(dati in milioni)

		Anno		Variazioni	
		2014	2015	Valori Assoluti	%
A	Valore della produzione				
A.01	Proventi e corrispettivi per la produzione delle prestazioni e/o servizi	203.401	205.326	1.925	1%
	di cui aliquote contrib.ve a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	210.255	213.582	3.327	2%
	di cui poste correttive e compensative	8.300	10.278	1.978	24%
A.05	Altri ricavi				
	di cui trasferimenti da parte dello Stato	98.441	103.773	5.332	5%
	di cui trasferimenti da parte di altri Enti del settore pubblico	289	183	-106	-37%
	di cui entrate non classificabili in altre voci	831	751	-80	-10%
	Totale Valore della Produzione	303.036	310.109	7.073	2%
B	Costo della produzione				
B.06	Costi per acquisto materie prime, sussidiarie, consumi e merci	622	575	-47	- 8%
B.06.A	Prestazioni istituzionali	300.741	303.203	2.462	1%
	di cui spese per prestazioni	303.401	307.831	4.430	1%
B.06.B	Spese per acquisto beni di consumo e servizi	622	575	-47	-8%
	di cui spese per l'acquisto di beni e servizi	717	604	-113	-16%
B.09	Costi per il personale	2.450	1.958	-492	-20%
	di cui oneri per il personale in attività di servizio	1.745	1.720	-25	-1%
B.10	Ammortamenti e svalutazioni	5.425	13.426	8.001	147%
B.10.A.B	Ammortamento immobilizzazioni immateriali e materiali	183	191	8	4%
B.10.D	Svalutazione dei crediti compresi nell'attivo circolante	5.242	13.234	7.992	152%
	di cui svalutazione crediti contributivi	4.974	13.090	8.116	163%
B.12	Accantonamenti ai fondi per rischi	29	23	-6	-21%
B.13	Accantonamenti ai fondi per oneri	68	2.320	2.252	---
	di cui assegnazioni e prelievi da riserve tecniche per la copertura di oneri futuri	66	2.319	2.253	-----
B.14	Oneri diversi di gestione	6.443	5.552	-891	-14%
	di cui trasferimenti passivi	5.493	4.613	-880	-16%
	Totale Costi della Produzione	315.720	327.011	11.291	4%
	Differenza tra valore e costi della produzione	-12.684	-16.902	-4.218	-33%
C	Proventi ed oneri finanziari				
C.16	Altri proventi finanziari	478	517	39	8%
	di cui redditi e proventi patrimoniali	454	500	46	10%
C.17	Interessi passivi ed altri oneri finanziari	51	29	-22	-43%
	Totale proventi ed oneri finanziari	427	488	61	14%
D	Rettifiche di valore di attività finanziarie				
	di cui svalutazione di crediti bancari	62	0	- 62	-----
	di cui svalutazione titoli	0	0	0	
	Totale rettifiche di valore di attività finanziarie	- 1	6	7	-----
E	Proventi ed oneri straordinari				
E.20	Proventi straordinari	9	68	59	-----
E. 21	Oneri straordinari	7	0	-7	-----
E.22	Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui	53	290	237	-----
	di cui eliminazione dei residui passivi	53	288	235	-----
E.23	Sopravvenienze passive ed insussistenze dell'attivo derivanti dalla gestione dei residui	39	42	3	8%
	di cui prelievo dal Fondo svalutaz. crediti contributivi	969	741	-228	-24%
	di cui eliminazione residui attivi	1.252	866	-386	-31%
	Totale proventi ed oneri straordinari	16	316	300	-----
	Risultato prima delle imposte	- 12.242	- 16.092	- 3.850	-31%
F	Imposte dell'esercizio	243	205	-38	- 16%
	Risultato di esercizio	- 12.485	- 16.297	- 3.812	-31%
	Totale assegnazioni e prelievi da riserve legali	-2.795	-2.952	-157	-6%
	Disavanzo economico	- 15.281	- 19.249	- 3.958	-26%

Fonte Elaborazione rendiconto anno 2015. I dati esposti in tabella sono comprensivi dei ratei e risconti di esercizio.

In linea generale va considerato come i saldi economici dell'Istituto, dopo aver registrato un deciso peggioramento nel 2012, effetto dell'incorporazione di Inpdap, proseguono in un trend negativo, con un risultato economico nel 2015 che si attesta su - 16,297 md a fronte dei - 12,284 del 2014. Per effetto di assegnazioni a riserva legale per un importo di 2,953 md, l'esercizio in esame chiude con un disavanzo economico di 19,249 md (-15,280 md nel 2014).

La gestione operativa presenta un risultato negativo per -6,9 md, in deciso peggioramento sul precedente esercizio per circa 4,2 md.

Questo andamento è in tutta prevalenza da riferire all'elevato accantonamento al fondo svalutazione crediti che, con un importo di 13,1 md, quasi triplica quello del 2014, pari a 4,9 md. Vi contribuiscono, altresì, per 4,4 md i maggiori costi per prestazioni (in valore assoluto da 303,4 md del 2014 a 307,8 md) e per 2,3 md le maggiori assegnazioni a riserve tecniche per la copertura di oneri futuri (da 0,66 md a 2,3 md).

Incremento di costi, quest'ultimi, non compensati da corrispondenti aumenti delle componenti positive della gestione. Le entrate contributive crescono, infatti di 3,3 md (da 210,3 md del 2014 a 213,6 md) e i trasferimenti da parte dello Stato di 5,3 md (da 98,4 md a 103,8 md).

Pure in costanza di margini economici in progressivo peggioramento, gli effetti negativi derivanti dal processo di incorporazione della gestione ex Inpdap, vedono una sostanziale stabilizzazione, con una partecipazione al disavanzo intorno ad una percentuale del 26 per cento.

Sono infatti da ricondurre al settore privato più pesanti effetti sui saldi economici e ciò nella considerazione che le poste accantonate al fondo di svalutazione crediti sono esclusivamente riconducibili alla gestione privata.

Un'analisi di maggior dettaglio del fenomeno afferente alla svalutazione dei crediti contributivi è contenuta nel capitolo sei di questa relazione, cui si fa pertanto rinvio.

Qui basti ricordare come nel 2015, gli accantonamenti al predetto fondo raggiungano l'importo invero rilevante, di 13,09 md, con un incremento sul 2014 dell'analoga posta di 8,116 md.

E', infine, da notare, come la sostanziale uguaglianza tra reddito operativo e reddito netto dimostri la neutralità delle componenti finanziarie e straordinarie, che registrano proventi per 488 ml e prelievi dal fondo svalutazione crediti contributivi per 741 ml e compensano in gran parte l'eliminazione dei residui attivi, pari a 866 ml.

Rimane comunque rilevante l'incidenza della gestione del "fondo di Tesoreria" per l'erogazione dei trattamenti di fine rapporto che riguarda il settore di lavoro privato.

11.9 La seguente tabella riporta l'andamento delle voci che compongono lo stato patrimoniale, poste a raffronto con i dati del 2014.

Tabella 66 - Stato patrimoniale

(dati in milioni)

	Consistenza al 31/12/2014	Consistenza al 31/12/2015	Variazioni	
			Absolute	%
Immobilizzazioni				
Immobilizzazioni immateriali	184	168	- 16	- 9%
Immobilizzazioni materiali	3.064	2.995	- 69	- 2%
Immobilizzazioni finanziarie	13.888	12.826	- 1.062	- 8%
Totale immobilizzazioni	17.137	15.989	- 1.148	- 7%
Attivo Circolante				
Rimanenze	264	275	11	4%
Residui attivi meno Fondo svalutazione crediti	99.406	89.633	- 9.773	-10%
Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni	375	225	- 150	- 40%
Disponibilità liquide	24.435	38.259	12.824	50%
Totale attivo circolante	125.480	128.392	2.912	2%
Ratei e Risconti				
Ratei attivi	25.065	25.883	818	3%
Totale ratei e risconti	25.065	25.883	818	3%
Totale Attività	167.681	170.265	2.584	2%
Patrimonio Netto				
Riserve obbligatorie e derivanti da legge	61.138	64.090	2.952	5%
Contributo per ripiano disavanzi	21.698	25.198	3.500	16%
Riserva fondo solidarietà residuale	166	426	260	157%
Avanzi (disavanzi) economici portati a nuovo	- 49.314	- 64.595	- 15.281	-31%
Avanzo (disavanzo) economico d'esercizio	- 15.281	- 19.249	- 3.968	-26%
Totale Patrimonio Netto	18.407	5.870	- 12.537	- 68%
Fondi per rischi ed oneri				
Fondo per imposte	11	11	0	0%
Fondi per rischi ed oneri	5.739	7.909	2.170	38%
Totale fondi per rischi ed oneri	5.750	7.920	2.170	38%
Fondo trattamento di fine rapporto	2.029	1.906	- 123	- 6%
Residui passivi				
Debiti	134.744	149.473	14.729	11%
Totale residui passivi	134.744	149.473	14.729	11%
Ratei e Risconti				
Ratei passivi	6.373	4.718	- 1.655	- 26%
Risconti passivi	5	8	3	60%
Riserve tecniche	372	372	0	0
Totale Ratei e Risconti	6.750	5.097	- 1.653	- 24%
Totale Passività	167.681	170.265	2.584	2%

Fonte Elaborazione dati rendiconto 2015

L'assetto patrimoniale dell'Istituto che, a seguito dell'incorporazione di Inpdap ed Enpals, aveva visto modificazioni di un qualche rilievo sui valori delle immobilizzazioni materiali e finanziarie, continua nel 2015 ad essere caratterizzato dalla forte polarizzazione delle poste dell'attivo e del

passivo intorno a crediti e debiti. Questi si movimentano sul 2014 in percentuali tra loro diverse: i crediti segnano una diminuzione del 10 per cento, i debiti un aumento dell'11 per cento.

Basti qui anticipare come nei loro valori assoluti le poste creditorie, al netto dei fondi di svalutazione, si attestino su 89,633 md, importo pari al 53 per cento del totale dell'attivo; i debiti raggiungono i 149,473 md e rappresentano l'88 per cento del complesso delle passività.

Le immobilizzazioni riducono del 7 per cento il loro importo per effetto, principalmente, della componente finanziaria con il ridimensionamento dei crediti a lunga scadenza nei confronti dello Stato (-519 ml) e verso altri (-677 ml.).

Nell'attivo circolante le disponibilità liquide si attestano su 38,259 md, con un incremento sul 2014 che tocca il 50 per cento ed è pari, nel suo valore assoluto, a 12,824 md. Aumento, questo, che corrisponde all'importo delle anticipazioni erogate dallo Stato per 17,569 md, al netto della quota destinata a ripianare un fabbisogno di cassa pari a 4,745 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 (107,345 md).

I crediti per trasferimenti da parte dello Stato si attestano su 38,664 md, cui si aggiungono crediti per 5,078 md verso altri enti del settore pubblico, quasi interamente da riferire a copertura dei disavanzi della gestione ad esaurimento del fondo relativo al personale dei soppressi enti mutualistici. Dal lato del passivo è da rimarcare come il debito verso lo Stato superi nel 2015 i 121 md, di cui 32,155 md per anticipazioni di tesoreria e 88,88 md per anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali.

E', poi, ancora da sottolineare l'automatismo che contraddistingue l'accantonamento a riserva a favore di fondi e gestioni amministrate, per un importo pari a 2,952 md, che prescinde dal segno positivo o negativo del risultato economico finale dell'Istituto.

Nel 2015 il patrimonio netto si attesta, infatti, su 5,87 md, con un decremento sul 2014 di 12,537 md, inferiore al disavanzo economico di esercizio (19,249 md), in ragione sia dell'accantonamento a riserva di cui si è appena detto (cui si aggiunge un accantonamento per 260 ml a favore del fondo di solidarietà residuale), sia del contributo dello Stato di 3,5 md, ad ulteriore ripiano dei disavanzi derivanti dalla gestione pubblica ex Inpdap; disavanzi già oggetto nel precedente esercizio di un contributo a patrimonio pari 21,698 md.

I dati appena descritti delineano, dunque, una situazione patrimoniale in peggioramento, solo che si evidenzia come in sede di assestamento del bilancio di previsione del 2016, il patrimonio netto dell'Inps passi, per la prima volta dall'istituzione dell'ente, in territorio negativo. La movimentazione del patrimonio netto nel 2015, mostra con evidenza il peso che deriva da risultati

economici negativi condizionati dal forte incremento dei crediti svalutati perché a rischio di realizzabilità.

Ciò a fronte di una situazione debitoria nei confronti dello Stato in progressivo aumento per effetto delle anticipazioni destinate a ripianare i disavanzi delle gestioni amministrative, cui corrispondono – dal lato dell’attivo - disponibilità liquide depositate presso la tesoreria (che si movimentano esclusivamente in rapporto al differenziale positivo o negativo tra anticipazioni e fabbisogno effettivo e di cassa) e crediti verso lo Stato e altri enti del settore pubblico iscritti a titolo di trasferimenti, ampiamente insufficienti a garantire un pur teorico equilibrio tra queste poste dell’attivo e del passivo. Per altro verso, i crediti per aliquote contributive scontano la loro effettiva realizzabilità e sono, comunque, nel loro importo complessivo, progressivamente erosi da una consistente svalutazione.

Né, d’altro canto, le misure di ripiano della situazione debitoria della gestione pubblica si sono, da sole, mostrate sufficienti a garantire lo stabile rafforzamento della situazione patrimoniale dell’Istituto, così come non risulta avere avuto seguito la proposta formulata dall’Istituto ai Ministeri vigilanti nel 2016, intesa a favorire un intervento normativo diretto ad autorizzare la compensazione dei debiti verso lo Stato per anticipazioni, con i crediti per trasferimenti alle gestioni previdenziali e con quelli verso altri enti pubblici derivanti dalla soppressione degli enti mutualistici. Se, da una parte, appare dover essere attentamente valutata la necessità di una iniziativa normativa intesa, attraverso il pur graduale ripiano dei debiti verso lo Stato, ad assicurare l’adeguata capitalizzazione dell’Istituto e la stessa copertura delle riserve obbligatorie, dall’altra è indispensabile – a garanzia della stessa attendibilità dei dati di bilancio – che l’Inps persegua con maggiore incisività le azioni volte all’accertamento dell’effettiva esigibilità dei crediti attraverso un’azione che, prendendo le mosse dalla revisione dei residui attivi di natura finanziaria, ridetermini l’entità dei crediti previdenziali iscritti nell’attivo dello stato patrimoniale e nello stesso fondo di svalutazione, il cui importo sopravanza, ormai, le uguali poste non svalutate. Parimenti indispensabile è la ricerca di strumenti, se del caso normativi, che in parallelo alla cancellazione dei crediti inesigibili, potenzino le capacità di riscossione.

A tale ultimo riguardo è da sottolineare come le disposizioni contenute nel d.l. 22 ottobre 2016, n. 193 che, contestualmente alla soppressione di Equitalia, hanno introdotto misure di definizione agevolata dei carichi inclusi nei ruoli affidati agli agenti della riscossione negli ultimi dieci anni, possano costituire una circostanza favorevole, per lo stesso Inps, per una revisione straordinaria dei residui attivi di natura contributiva, che conduca alla cancellazione di quelli non più esigibili e ad

un parallelo rafforzamento, occorre ribadire, delle azione volte alla riscossione dei crediti in parola, ad iniziare da quelli più risalenti.

11.9.1 Le immobilizzazioni finanziarie rappresentano, anche nel 2015, l'aggregato di gran lunga più rilevante dell'intera categoria. Dopo aver raggiunto il valore di 16,8 md nel 2012, a seguito delle incorporazioni degli enti previdenziali pubblici, le immobilizzazioni in parola si attestano nell'esercizio in riferimento su 12,826 md, pari al 7,5 per cento del totale dell'attivo, con una leggera flessione rispetto al 2014 (-1,063 md).

Le singole componenti sono rappresentate da partecipazioni azionarie per 130 ml, da crediti a lunga scadenza per 10,32 md, da altri titoli per 1,31 md, da crediti finanziari diversi per 1,07 md. Tra i crediti a lunga scadenza, rilievo continuano ad assumere i crediti (4,47 md) e i debiti (2,99 md) concessi agli iscritti della gestione Crediti ex Inpdap, a cui si aggiungono i mutui ipotecari al personale ex art. 59 del d.p.r 16 ottobre 1979, n. 509 (1,05 md).

La componente mobiliare è pari a 1,43 md, ed è costituita dalle partecipazioni e dagli altri titoli nei valori sopra esposti. Quest'ultimi comprendono gli investimenti in fondi immobiliari per 1,07 md, in titoli di Stato per 117 ml, in strumenti finanziari per 71 ml e impieghi in titoli diversi per 50 ml.

Per consentire valutazioni omogenee, l'intero assetto mobiliare è suddiviso nelle tre gestioni interessate: privata, pubblica ed ex Enpals.

Gestione privata

La consistenza della gestione mobiliare dell'Inps si attesta nel 2015 su 448 ml (tabella 67), con investimenti in titoli di Stato per 2 ml, in azioni di società non quotate (Equitalia, Sispi, Igei) per 75 ml e quotate (Intesa San Paolo, Beni Stabili, Unicredit) per 32 ml, nella partecipazione istituzionale in Banca d'Italia per 225 ml⁴⁷, in strumenti finanziari per 71 ml, buoni fruttiferi postali e polizze assicurative "Poste vita" per 40 ml e in 3 ml per impieghi mobiliari da perfezionare.

⁴⁷ Va sottolineato come i valori relativi alla partecipazione al capitale sociale di Banca d'Italia figurino iscritti non tra le immobilizzazioni, bensì nell'attivo circolante dello stato patrimoniale, sotto la voce attività finanziarie non immobilizzate, di cui costituiscono l'unica posta.

Tabella 67 - Gestione mobiliare Inps

			Valore di bilancio al 31/12/2014	Valore di bilancio al 31/12/2015	Variazioni su valore
1		Titoli di Stato	2.401.059	2.401.059	0
2		Azioni			
	a	società non quotate			
		Equitalia	73.500.000	73.500.000	0
		Sispi	500.000	500.000	0
		Igei	1.185.216	1.185.216	0
	b	società quotate			
		Intesa San Paolo	24.890.180	31.734.465	6.844.286
		Beni Stabili	258.159	258.159	0
		Unicredit	46	55	9
3		Partecipazione Banca d'Italia	375.000.000	225.000.000	150.000.000
4		Strumenti finanziari	21.829.500	70.682.500	48.853.000
5		Buoni fruttiferi postali e polizze ass.	40.350.834	40.350.834	0
6		Impieghi mobiliari da perfezionare (*)	2.765.627	2.765.627	0
		Totale	542.684.621	448.396.831	94.302.706

(*) 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 2015

La flessione nei valori totali degli impieghi che si registra tra il 2014 e il 2015, pari a 94,303 ml, è in tutto riconducibile alla voce Banca d'Italia.

Come anticipato nella relazione della Corte dei conti relativa al precedente esercizio, l'Inps ha, infatti, ceduto all'Inail nel corso del 2015 seimila quote di partecipazione al capitale sociale di Banca d'Italia per un valore di 150 ml. Operazione resa necessaria in conseguenza della rivalutazione per legge del capitale sociale dell'Istituto bancario, al fine di rispettare il vincolo normativo secondo cui ciascun partecipante non può possedere quote di capitale superiori al tre per cento. Il numero delle quote detenute da Inps è, dunque, nell'anno in riferimento pari a novemila, per un valore nominale di 25.000 euro ciascuna. E' da aggiungere come questa partecipazione abbia prodotto per l'Inps nel 2015 ricavi per 17 ml, pari a circa il 5 per cento del valore delle quote.

Non sono, invece, intervenute variazioni nella partecipazione societaria in Equitalia s.p.a., detenuta per il 49 per cento dall'Istituto e per il 51 per cento dall'Agenzia delle entrate. La società ha prodotto utili in netta diminuzione (dai 14,5 ml del 2014, a 0,9 ml) che, in una politica di autofinanziamento, hanno continuato ad essere reinvestiti e non distribuiti.

Come già detto in altra parte di questa relazione, per effetto del d.l n. 193/2016, le società del Gruppo Equitalia s.p.a. sono sciolte dal 1° gennaio 2017 e le azioni detenute dall'Istituto sono acquistate, al loro valore nominale, dall'Agenzia delle entrate.

L'Istituto detiene l'intero capitale sociale di Sispi - Italia previdenza s.p.a. (500.000 azioni, per un valore nominale di 500.000 euro). Alla prima commessa relativa alla Gestione commissariale del fondo buonuscite poste, si sono aggiunti (per conto dell'Istituto) l'incarico di *service* amministrativo verso Fondinps e l'attività verso gli enti bilaterali, cui Sispi fornisce il servizio di riscossione dei contributi versati dalle aziende aderenti. Compiti, questi, che non esauriscono l'ambito di azione della società che si estende, tra l'altro, alla ricerca e sviluppo di sistemi rivolti al mercato della previdenza complementare-integrativa. Nel 2015 la società ha distribuito all'Istituto un dividendo complessivo lordo pari a 0,500 ml. In linea con quanto osservato nelle precedenti relazioni, permane l'esigenza di una attenta considerazione degli stessi presupposti che giustificano la sussistenza della società in parola, dal lato non solo della convenienza economica, ma soprattutto del possesso dei requisiti di legge che ne attestino la natura di società *in house*.

L'Inps possiede, 7.650 azioni - pari 51 per cento del capitale sociale - di Igei s.p.a., 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).

In altra parte della relazione, cui si fa rinvio, si è fatto cenno alle ragioni per le quali, ancora nel 2016, non hanno avuto termine le attività di liquidazione con il definitivo scioglimento della società. Il bilancio 2015 Igei si è chiuso con un utile netto di 26.531 euro totalmente patrimonializzati. Può aggiungersi come la redditività della società, anche se in lieve ripresa, non sembra risentire positivamente dell'aumento del fatturato, tenuto conto che i costi di produzione registrano un costante trend di crescita con un rapporto tra i due fattori pari a circa il 70 per cento.

Come mostra la tabella 67, una variazione positiva del patrimonio mobiliare della gestione privata è da ricondurre dal valore delle azioni Intesa San Paolo per un valore iscritto in bilancio di 31,734 ml, a fronte di 10.276.705 azioni possedute dall'Inps. Nel 2015 sono stati incassati dividendi per 719.369 euro.

E' da aggiungere come nel corso del 2015 l'Istituto abbia acquistato strumenti finanziari emessi dalla partecipata Equitalia s.p.a.. Al riguardo si rammenta come lo statuto della società preveda che i soci (Inps ed Agenzia delle entrate) acquistino in comproprietà, contestualmente e concordemente, gli strumenti finanziari per i quali venga esercitata l'opzione di vendita da parte dei proprietari, cioè degli ex concessionari della riscossione cui la legge prevede la corresponsione di strumenti finanziari, in luogo delle proprie azioni (art. 3, c. 7-ter d.l. n. 203/2005). La quota di competenza dell'Istituto è pari ai valori di bilancio a 70,682 ml ed il numero complessivo degli strumenti detenuti è di 2.285. Il reddito prodotto nel 2015 ammonta a 18.498 euro.

Gestione pubblica

In conseguenza della soppressione dell'Inpdap, l'Istituto è subentrato nella titolarità dell'intero patrimonio mobiliare della gestione pubblica, costituito nella partecipazione azionaria in IdeAFimit Sgr s.p.a., nelle quote di fondi immobiliari chiusi costituiti con apporti di immobili (Fondi Alpha, Beta e Senior), ovvero con conferimento di liquidità (Fondo Aristotele) e in titoli di Stato. Al netto di questi ultimi (per un valore di 31,06 ml) - in scadenza il 1 luglio 2016 - si riportano nella tabella 68 i dati riassuntivi delle partecipazioni detenute.

Tabella 68 - Gestione mobiliare ex Inpdap

	Valore di bilancio al 31.12.2014	Valore di bilancio al 31.12.2015	Variazioni su valore
Azioni IdeAFimit Sgr	1.712.416	1.712.416	0
Strumenti finanziari partecipativi			
Azioni DIEP	27.305	27.305	0
Fondi immobiliari chiusi			
Quote Fondo Immobiliare ALPHA	78.222.500	78.222.500	0
Quote Fondo Immobiliare BETA	10.997.875	6.366.767	4.631.108
Quote Fondo Immobiliare SENIOR	94.250.000	94.250.000	0
Quote Fondo Immobiliare ARISTOTELE	630.000.000	630.000.000	0

Fonte Elaborazione relazione direttore generale rendiconto 2015

Occorre ricordare come l'Inpdap sia stato tra i socio fondatori di Fondi Immobiliari Italiani (Fimit) Sgr s.p.a., società costituita nel 1993, con la sottoscrizione di n. 42.000 azioni pari a 2,2 ml. Partecipazione che nel 2007 si riduce di 8.843 azioni per la cessione dell'8,19% del capitale sociale ad Enpals.

Nel 2011, a seguito dell'operazione di fusione con la Sgr First Atlantic Real Estate (Fare), la Fimit Sgr assume la denominazione di IdeAFimit Sgr. L'attuale assetto azionario vede una partecipazione di Inps del 29,67 per cento, pari alla quota Inpdap (33.157 azioni) ed Enpals (20.511 azioni). Nel 2016 l'assemblea degli azionisti ha deliberato la distribuzione di un dividendo pari a 40 euro, con un ricavo, per la sola gestione, pubblica pari a 1,326 ml. In attuazione dell'accordo di fusione di cui si è testé detto, la gestione pubblica ha, inoltre, realizzato nel 2015 un incasso di 1,637 ml corrisposto da Fare Sgr.

L'Inpdap aveva partecipato con Fimit Sgr s.p.a., alla costituzione dei Fondi immobiliari chiusi ad apporto pubblico Alpha e Beta, con il conferimento di proprie unità immobiliari e conseguente assegnazione delle quote emesse.

Fondo Alpha, istituito nel 2001, è stato il primo fondo immobiliare ad apporto pubblico istituito in Italia e quotato in Borsa italiana. Per ottimizzare la scelta del periodo di dismissione ed evitare 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 2015 in 3.336 euro. Nel corso del 2015 il fondo ha distribuito rimborsi parziali *pro-quota* pari a 97 euro che, per le quote in possesso dell'Istituto, ammontano a 3,035 ml.

Del Fondo Beta, istituito nel 2004, l'Istituto detiene 26.847 quote, pari al 10 per cento del totale. IdeaFimit Sgr ha avviato da tempo la fase di dismissione del fondo, il cui portafoglio residuo è di cinque immobili, oltre ad alcuni investimenti di natura sempre immobiliare. Nel dicembre 2014 la Sgr ha deliberato di prorogare in via straordinaria il fondo sino al 31 dicembre 2017 per completarne lo smobilizzo e in questa prospettiva, nel 2015, ha distribuito rimborsi parziali *pro-quota* per un importo pari a 4,631 ml.

Gestito sempre da IdeaFimit è il Fondo Senior, di cui l'Istituto possiede il 69 per cento del capitale pari a 377 quote per un valore unitario al 31 dicembre 2015 di 217.174 euro, a fronte di un valore iscritto in bilancio per 94,250 ml.

Il Fondo Aristotele, infine, è un fondo chiuso immobiliare costituito con apporto di liquidità, di cui l'Istituto possiede 2.520 quote. Il valore unitario delle stesse al 31 dicembre 2015 è pari a 257.709 euro per un totale iscritto in bilancio di 630 ml. Nel 2015 è stato erogato un provento unitario di 15.080 euro per ciascuna quota, con un ricavo, al netto delle imposte, che ammonta per l'Inps a 28,122 ml.

Gestioni lavoratori dello spettacolo

Il patrimonio riconducibile all'ex Enpals, oggetto di significative dismissioni negli anni successivi all'incorporazione, è costituito a fine 2015 dalle partecipazioni in IdeaFimit Sgr, nel fondo immobiliare Gamma gestito dalla medesima Sgr e da titoli di Stato per 68,4 ml.

La quota di partecipazione ex Enpals al capitale sociale di Idea Fimit è dell'11,34 per cento, in corrispondenza di 20.511 azioni possedute. Nel richiamare quanto detto con riguardo alla gestione pubblica, il dividendo di 40 euro deliberato nel 2015 dall'Assemblea degli azionisti ha generato alla gestione in parola proventi per 820.444 euro, mentre l'attuazione dell'accordo di fusione ha determinato un ricavo di 1,013 ml.

Per quanto riguarda il fondo Gamma - istituito nel 2004 con una durata di 15 anni, fatta salva la facoltà per la Sgr di proroga per un periodo massimo di due anni - l'Enpals deteneva, al momento dell'incorporazione, n. 10.206 quote pari al 99,6 per cento del totale. Il fondo è iscritto nel bilancio dell'Inps per 262 ml. Alla data del 31 dicembre 2015 il valore unitario delle quote è pari a 25.869 euro. Ancora nel 2015 numerose sono le partecipazioni societarie detenute dall'Inps. Per alcune di esse, è il caso delle società Sispi e Igei, devono essere valutate attentamente le ragioni stesse di una loro sopravvivenza, legate non soltanto alla redditività e alla compatibilità con le finalità istituzionali dell'Istituto ma anche all'evoluzione del quadro normativo di riferimento.

Indagine, questa, che l'Inps dovrà condurre in ottemperanza a quanto previsto dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, di approvazione del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, provvedendo nei termini stabiliti dalla norma, ove necessario, alla revisione straordinaria delle partecipazioni possedute, ovvero, in ogni caso, alla razionalizzazione periodica delle stesse, rendendo le comunicazioni con le modalità previste dal decreto medesimo e dandone informazione alla Corte dei conti per le verifiche di competenza.

L'ambito di applicazione all'Istituto delle disposizioni recate dal citato decreto legislativo è stato oggetto, nel dicembre del 2016, di una prima informativa del direttore generale f.f. al presidente. Si è ritenuto, tra l'altro, essere la partecipazione in IdeaFimit s.p.a. coerente con il disposto dell'art. 4 del d.lgs. n. 175/2016, in quanto società emittente fondi immobiliari chiusi quotati in borsa e destinataria di immobili apportati dall'Inps a fini di valorizzazione. E' precisato, altresì, con riguardo a Sispi che sono in corso approfondimenti volti a verificare la rispondenza della stessa ai requisiti di società *in house*, ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50.

11.9.2 Le immobilizzazioni materiali alla data del 31 dicembre 2015 ammontano, al lordo del fondo di ammortamento, a 3,217 md e sono rappresentate da immobili da reddito per 2,527 md, da immobili strumentali per 0,608 md e da strutture sociali (convitti, case di riposo e strutture similari) per 0,83 ml.

Gli immobili da reddito di proprietà dell'Istituto, costituiti da circa 30.000 unità, sono per circa l'89 per cento da ricondurre al patrimonio dei soppressi Inpdap e Inpdai, mentre il valore complessivo è riferibile alla gestione privata per 1,355 md, alla gestione pubblica per 1,164 md e alla gestione lavoratori dello spettacolo per 8 ml.

Si tratta di un patrimonio – la cui consistenza è in tutta prevalenza da riferire alle pregresse operazioni di cartolarizzazione (circa 25.000 unità) – costituito per il 36 per cento da unità immobiliari a destinazione abitativa, che contribuiscono per il 49 per cento al valore totale; per il 44

per cento da unità secondarie o minori (quali posti auto o cantine), per un 10 per cento del valore; per il 17 per cento con destinazione uffici, commerciale e logistica, con un'incidenza sul valore totale del 37 per cento.

E' da sottolineare come il patrimonio immobiliare "di pregio" rappresenti soltanto l'8 per cento del portafoglio complessivo, ovvero circa 2.600 unità immobiliari, di cui 1.272 residenziali.

Quanto alle modalità tecnico amministrative di gestione del patrimonio da reddito, esse risentono della complessità delle vicende che, negli anni, ne hanno determinato la consistenza.

In tal senso, il patrimonio originario dell'Istituto e quello derivante dalla soppressione degli enti Scau, Sportass e Ipost (per un valore di circa 211 ml) è ancora gestito dalla società I.ge.i. s.p.a. (partecipata al 51 per cento da Inps), ancorché posta in liquidazione dal dicembre del 1996. Il protrarsi di questa attività si intreccia con le complesse vicende di natura giudiziaria che hanno caratterizzato la procedura di gara indetta dall'Istituto nel 2011 per l'individuazione del soggetto gestore del patrimonio da reddito, definitesi soltanto nel 2015 con l'accoglimento da parte del Consiglio di Stato del ricorso proposto dalla società di gestione originariamente non aggiudicataria.

A questo gestore privato è affidato il patrimonio già di proprietà dell'Inpdai, cui corrisponde un valore iscritto di bilancio pari 1.143 ml, mentre quello di provenienza ex Inpdap ed Enpals è gestito direttamente dall'Istituto a livello regionale.

La tabella 69 espone la situazione degli immobili da reddito a fine 2015. E' d'uopo considerare come la voce "Senza titolo" comprenda esclusivamente le unità occupate senza alcun titolo giuridico, il cui numero ascende a 8.101 (9.169 nel 2014) ove si considerino anche gli immobili relativi a conduttori con contratto di locazione scaduto.

Tabella 69 - Situazione immobili da reddito

Destinazione d'uso	Contratto in corso/scaduto	Libere	Senza titolo	Altro	Totale
Abitativo	6.749	2.469	1.573	34	10.825
Magazzino	402	1.228	25		1.655
Ufficio	348	801	59	0	1.208
Negozi	859	1.227	70	7	2.163
Ricettivo/alberghiero	5	6			11
Scuole	0	1			1
Altro	366	1.454	4	81	1.905
Box/posto auto/cantine	3.610	8.554	422	8	12.594
Totale	12.339	15.740	2.153	130	30.362

Fonte: INPS

La redditività del patrimonio immobiliare dell'Inps, al netto delle imposte, è indicata nelle tabelle 70 e 71, distintamente per i beni in gestione diretta e indiretta, in rapporto alla consistenza media del patrimonio posseduto al lordo degli ammortamenti. E' da precisare come nell'ambito dei costi di

gestione siano ricomprese le spese per il personale dell'Istituto dedicato alle gestioni (per un totale di 5,320 ml) e, quanto alla sola gestione indiretta, il compenso corrisposto ai gestori (pari a 5,473 ml). In entrambi i casi il rendimento netto si attesta su valori negativi pari a -2,53 per cento per i beni ex Inpdap ed Enpals in gestione diretta e a -3,05 per cento per quelli Inps affidati a gestori privati.

Tabella 70 - Redditività patrimonio immobiliare Inps beni a gestione diretta

Inpdap – Enpals gestione diretta	Importo
Reddito Lordo	33.088.051
Totale Spese gestionali	21.599.088
Totale spese obbligatorie non discrezionali	41.116.019
Reddito al netto delle spese gestionali	11.488.964
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie	- 29.627.056
Consistenza media lorda del Patrimonio	1.172.040.083
Rendimento Lordo	2,82%
Rendimento al netto delle spese gestionali	0,98%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie	- 2,53%

Fonte: INPS

Tabella 71 - Redditività patrimonio immobiliare Inps per i beni a gestione indiretta

Inps gestione indiretta – I.Ge.I, Romeo, Prelios	Importo
Reddito Lordo	35.407.780
Totale Spese gestionali	33.444.121
Totale spese obbligatorie non discrezionali	43.311.891
Reddito al netto delle spese gestionali	1.963.659
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie	- 41.348.232
Consistenza media lorda del Patrimonio	1.354.613.258
Rendimento Lordo	2,61%
Rendimento al netto delle spese gestionali	0,14%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie	- 3,05%

Fonte: INPS

Ove, poi, si considerino i risultati della gestione immobiliare nel suo complesso la tabella 72 indica un rendimento lordo del patrimonio da reddito negativo per una percentuale di 2,81, a fronte di una consistenza patrimoniale media lorda di 2,527 md.

Tabella 72 - Risultati complessivi gestione immobiliare

Redditività aggregata	Importo
Reddito Lordo	68.495.831
Totale Spese gestionali	55.043.209
Totale spese obbligatorie non discrezionali	84.427.910
Reddito al netto delle spese gestionali	13.452.622
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie	- 70.975.288
Consistenza media lorda del Patrimonio	2.526.653.341
Rendimento Lordo	2,71%
Rendimento al netto delle spese gestionali	0,53%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie	- 2,81%

Fonte: INPS

Degli effetti delle operazioni di cartolarizzazione Scip 1 e Scip 2 la Corte ha riferito con ampi dettagli nelle relazioni al Parlamento concernenti ai precedenti esercizi sulle gestione dell'Inps e del soppresso Inpdap.

Qui basti ricordare come il patrimonio immobiliare dell'Istituto, per effetto di quanto disposto dall'art. 43-bis, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, sia stato interessato nel 2009 dal rientro degli immobili cartolarizzati rimasti invenduti (Scip 2); ad essi si sono aggiunti, nel 2012, gli immobili di proprietà di Inpdap ed Enpals. Questi beni rappresentano circa l'83 per cento del totale del patrimonio immobiliare di Inps per un valore, quale determinato dall'Agenzia del territorio ai sensi del c. 4, dell'art. 43-bis citato, di 1.621.405 ml.

I complessi rapporti finanziari derivanti dalle due operazioni di cartolarizzazione e in particolare di Scip 2 - il cui sostanziale insuccesso ha determinato la retrocessione agli enti proprietari dei beni rimasti invenduti - hanno trovato una prima definizione nel corso del 2015, con l'individuazione delle posizioni creditorie/debitorie di ciascun ente proprietario derivanti dal saldo positivo o negativo tra il valore degli immobili retrocessi, quale determinato dall'Agenzia del territorio, e l'avanzo conseguente alle due operazioni di cartolarizzazione.

E' da precisare come il c. 8, dell'art. 43-bis, del ripetuto d.l. n. 207/2008 abbia previsto, in esito alla messa in liquidazione dei patrimoni separati di Scip srl relativi alle operazioni di cartolarizzazione, la definizione convenzionale, tra i soggetti originariamente proprietari, dei rapporti di credito/debito verso la società veicolo derivanti dalla retrocessione dei beni rimasti invenduti, in relazione al valore degli immobili ad essi trasferiti. Il citato piano, pur nelle more della formalizzazione dell'accordo, è stato condiviso sia da Inail che da Inps.

La tabella 73 espone il riepilogo crediti/debiti per singola gestione amministrata dell'Istituto a chiusura delle operazioni di cartolarizzazione, da cui emerge un saldo debitorio a carico della gestione

ex Inpdai pari a 495,75 ml (conseguente all'elevato controvalore degli immobili rimasti invenduti e retrocessi in proprietà), solo parzialmente compensato dai crediti vantati dalle altre gestioni.

Tabella 73 - Riepilogo crediti/debiti operazioni di cartolarizzazione

Enti	Conguaglio a debito/credito
Enpals	14.491.848
Inail	303.088.016
Inpdai	- 495.749.501
Inpdap	38.086.234
Inps	104.508.163
Ipost	22.091.243
Ipsema	12.765.948
Demanio	718.050
Totale	0

Fonte: Inps - allegato tecnico del direttore generale assestato 2016

Ne sono derivati effetti contabili, registrati in sede di assestamento del bilancio di previsione del 2016, che hanno comportato una variazione finanziaria di cassa per 316,6 ml e un disavanzo economico di 61 ml, con correlati effetti negativi sulla consistenza del patrimonio netto.

In coerenza con un quadro normativo inteso alla valorizzazione del patrimonio immobiliare da reddito degli enti previdenziali pubblici e orientato anche alla dismissione di cespiti contraddistinti dall'assenza di redditività, anche in costanza di rilevanti oneri di gestione, l'Inps ha posto in essere sin dal 2009, all'indomani del rientro degli immobili cartolarizzati, una strategia per la gestione e valorizzazione unitaria del patrimonio immobiliare da reddito che non si è tradotta, però, in interventi concreti.

Lo stesso Civ, del resto, nelle sue più recenti linee di indirizzo programmatico ha sempre sottolineato la necessità della massima valorizzazione del patrimonio da reddito e dell'individuazione di strategie di rapido smobilizzo e vendita di questi cespiti.

Sta di fatto, complice il succedersi di disposizioni di legge rilevatesi di complessa applicazione, che ancora per tutto il 2016 non è stato posto in essere alcun passo in avanti per una congrua collocazione del patrimonio immobiliare non strumentale.

Né, in tal senso, si è rivelato risolutivo il decreto del Ministro dell'economia 5 febbraio 2014 (in G.U. n. 65 del 19 marzo 2014) che, in ragione di quanto disposto dall'art. 8 del d.l. 31 maggio 2010, n 78⁴⁸, preso atto della disponibilità dell'Inps ad avviare, d'intesa con i Ministeri vigilanti, il processo di valorizzazione e dismissione dell'intero patrimonio immobiliare da reddito, demandava a intese tra

⁴⁸ La norma dispone che "L'Inps (...) dovrà prevedere il conferimento al fondo di investimento immobiliare ad apporto del proprio patrimonio da reddito, con l'obiettivo di perseguire una maggiore efficacia operativa ed una maggiore efficienza economica e pervenire alla completa dismissione del patrimonio nel rispetto dei vincoli di legge ad esso applicabili".

l'Istituto e InvImIt s.p.a. (società di gestione del risparmio costituita ai sensi dell'art. 33 della l. 15 luglio 2011, n. 111) le modalità di costituzione e partecipazione a fondi comuni di investimento immobiliare.

E' da considerare, infatti, come profili di complessità nell'individuazione dei beni da apportare al fondo immobiliare i3-Inps - istituito sul finire del 2014 da InvImIt s.p.a. – in uno con gli stessi vincoli posti dall'art. 20 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (secondo cui anche in caso di conferimento a fondo immobiliare continuano ad applicarsi le tutele e le garanzie per i conduttori degli immobili cartolarizzati) sono stati di ostacolo al perfezionamento del “*Piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare non strumentale e del patrimonio mobiliare 2016-2018*”, approvato con determinazione presidenziale del 2015.

Determinazione presidenziale, dapprima sospesa e, quindi ritirata su richiesta del Civ, nelle more di un intervento normativo volto a fare chiarezza sugli immobili da apportare al fondo, rispetto a quelli alienabili direttamente dall'Inps.

Intervento del legislatore ritenuto necessario dallo stesso Istituto, ma che, in atto, non si è concretizzato, di talché anche nel 2016 sono proseguite le attività del tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'economia finalizzate all'individuazione di misure di raccordo normativo, di semplificazione e accelerazione delle procedure per la dismissione del patrimonio immobiliare.

L'invito della Corte agli organi dell'ente è a proseguire nella direzione volta a conferire un assetto congruo ad un patrimonio immobiliare non solo improduttivo dal lato finanziario, ma che determina costi non irrilevanti anche in termini di risorse umane, più utilmente utilizzabili nelle attività istituzionali proprie dell'Inps.

11.9.3 La tabella 74 espone la situazione dei crediti non immobilizzati dell'Istituto nel 2015 a confronto con quella del precedente esercizio.

Tabella 74 - Crediti finali
(dati in milioni)

	Consistenza		Variazioni	
	31/12/14	31/12/15	ass.	%
Crediti verso utenti, clienti, ecc.	261	283	15	9%
Crediti verso iscritti, soci e terzi	50.676	44.250	- 6.426	- 13%
aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o iscritti (fondo svalutazione crediti contributivi)	86.640 42.937	92.399 55.220	5.759 12.283	7% 29%
quote di partec. degli iscritti all'onere di specifiche gestioni	3	3	0	0%
per poste correttive e compensative di spese correnti (fondo svalutazione per prestazioni da recuperare)	4.557 1.903	4.766 2.801	209 898	5% 47%
per entrate non classificabili in altre voci	2.185	2.215	30	1%
per alienazione di immobili e diritti reali	113	113	0	0%
per contributi riscossi per conto di altri enti	1.887	1.936	52	3%
Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	48.318	44.808	-3.510	-7%
per trasferimenti da parte dello Stato	42.243	38.664	-3.579	-8%
per trasferimenti da parte delle Regioni	659	656	-3	0
per trasferimenti da parte di altri Enti pubblici del settore pubblico	4.981	5.078	98	2%
verso lo Stato ed altri Enti per entrate aventi natura di partite di giro	436	409	-26	-6%
Crediti verso altri	284	293	9	3%
(fondo svalutazione crediti v/locatari di immobili da reddito)	9	9	0	0%
Totale Crediti al netto fondi di svalutazione	99.406	89.633	- 9.773	-10%

Fonte: INPS - relazione del direttore generale rendiconto 2015

Il totale dei crediti vantati dall'Istituto, ove considerati al lordo dei fondi di svalutazione, si attestano nel 2015 su l'importo di 146,828 md, in incremento per 2,441 md rispetto al precedente esercizio.

Al netto delle svalutazioni, le poste creditorie passano, invece, dai 99,406 md del 2014 a 89,633 md, con un incidenza sul totale dell'attivo patrimoniale pari al 58 per cento. Andamento in diminuzione da riferire, in tutta prevalenza, alla flessione della consistenza netta dei crediti contributivi che passano dai 43,703 md del 2014 ai 37,179 md del 2015, per effetto di un'importante variazione del relativo fondo di svalutazione pari, nel confronto tra i due esercizi, a 12,283 md.

L'analisi di maggior dettaglio dell'aggregato relativo ai crediti contributivi è esposta nel capitolo sei di questa relazione e ai dati e alle valutazioni ivi esposte si fa, pertanto, rinvio.

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 55,2 md del 2015.

Altra posta di particolare rilevanza è rappresentata dai crediti vantati dall'Inps verso lo Stato per un importo di 44,808 md. Nel confronto con il 2014, la flessione della relativa consistenza (-3,51 md) è essenzialmente da riferire alla diminuzione dei crediti per trasferimenti dello Stato alle gestioni previdenziali per un importo pari a 3,579 md.

A questa flessione contribuiscono per -1,4 md gli oneri derivanti dalle agevolazioni contributive ex art. 37, c. 5, l. n. 88/1989, per -0,75 md gli oneri per prestazioni a invalidi civili, per -0,9 md gli oneri afferenti alla proroga dei trattamenti di disoccupazione ordinaria, mobilità e di disoccupazione speciale per l'edilizia.

L'ammontare, invero, ancora rilevante dei crediti verso lo Stato sembra costituire un anomalo appesantimento patrimoniale per il bilancio dell'Istituto, ancor meno giustificato tenuto conto della massa dei debiti per anticipazioni (88,88 md, avuto riguardo soltanto alle anticipazioni a ripiano dei disavanzi delle gestioni previdenziali), circostanza che, come già detto, imporrebbe un processo di compensazione per alleggerire gli assetti patrimoniali e semplificarne la natura.

In linea generale, la Corte considerata l'importanza della qualità dei crediti e la loro ingente mole non può non raccomandare nuovamente, nella puntuale e rigorosa applicazione delle norme e dei principi vigenti in materia, un'attenzione particolare alle attività di riscossione dei crediti contributivi e di fissazione, già nella fase previsionale, di adeguate aliquote di svalutazione. Uguale rilievo assumono le attività volte alla verifica dei crediti non più esigibili, con effetti sulla consistenza della massa creditoria e sulla stessa entità del relativo fondo di svalutazione.

11.9.4 La tabella 75 rileva la consistenza dei debiti a fine esercizio 2015 confrontata con quella del 2104.

Tabella 75 - Debiti finali*(dati in milioni)*

	Consistenza al		Variazioni	
	31/12/14	31/12/15	ass.	%
Debiti verso fornitori	951	828	-122	13%
Debiti rappresentati da titoli di credito	29	29	0	0%
Debiti tributari	9	10	1	10%
Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza	2.496	2.519	22	10%
Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute	5.092	5.331	239	5%
Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	118.296	132.549	14.253	12%
anticipazioni di tesoreria	35.655	32.155	-3.500	-10%
anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali art. 35, co. 3 e 4, l. n. 448/1998	71.310	88.880	17.569	25%
per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici	2.258	2.288	30	1%
presunta insussistenza dei residui passivi	-994	-996	-2	0%
per rimborsi	1.942	1.942	0	0%
verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro	8.114	8.271	157	2%
verso regioni per assegni familiari	9	9	0	0%
verso I.N.A.D.E.L. l. 303/1974	3	3	0	0%
Debiti diversi	7.871	8.207	336	4%
Totale debiti	134.744	149.473	14.728	11%

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2015

I debiti iscritti nello stato patrimoniale, al lordo delle insussistenze, raggiungono i 150,47 md, con un incremento rispetto all'esercizio precedente di 14,73 md pari all'11 per cento.

Anche al netto delle insussistenze, la massa dei debiti rimane rilevante, con un valore di 149,47 md (134,74 md nel 2014) che rappresenta l'88 per cento del passivo generale.

La crescita è da ricondurre per la quasi totalità ai debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici, in particolare alle anticipazioni alle gestioni previdenziali che, solo nel 2015, registrano una variazione in aumento di 17,57 md.

Le anticipazioni, sia di tesoreria sia a copertura dei disavanzi previdenziali, costituiscono in assoluto la componente più consistente della massa debitoria, la cui crescita pressoché costante (ove si escluda l'esercizio 2014, con il riconoscimento a titolo definitivo di 21,7 md di anticipazioni della ex gestione pubblica) contribuisce in modo decisivo alla lievitazione dell'indebitamento totale che in dieci anni è più che raddoppiato, passando dai 65,84 md del 2006 ai ricordati valori del 2015.

L'incremento lineare dei debiti per anticipazioni consegue al mancato pagamento, anche parziale, degli impegni corrispondenti, a fronte di accertamenti di uguale misura che risultano sempre riscossi per l'intero valore.

Può aggiungersi come, a seguito dell'incorporazione dell'Inpdap, l'incremento annuale delle anticipazioni ha subito dal 2012 una decisa accelerazione. Dagli 1,6 md medi annui del periodo 2006/2011 si è passati, infatti, ai 16,41 md medi annui del quadriennio successivo.

La dinamica stessa delle anticipazioni non sembra, d'altro canto, sempre corrispondere ai fabbisogni effettivi delle varie gestioni, con una conseguente copertura a volte superiore alle effettive esigenze.

Nel 2015, in particolare, l'utilizzo degli incrementi delle anticipazioni (per 17,5 md) è pari a 2,3 md per il fabbisogno delle gestioni dei lavoratori dipendenti e a 2,4 md per quelle dei lavoratori pubblici. I residui 12,8 md sono, pertanto andati ad aumentare le disponibilità liquide generali.

Quanto appena detto, conferma l'esigenza di una migliore programmazione delle anticipazioni già in fase di accertamento, per minimizzare l'impatto dei mancati pagamenti sull'indebitamento generale e, comunque, al fine di pervenire almeno in via tendenziale ad una corrispondenza tra le anticipazioni stesse e il fabbisogno di cassa.

Va, comunque, ribadita l'opportunità di un intervento, anche normativo, finalizzato a compensare, anche gradualmente, i debiti verso lo Stato con i corrispettivi crediti, in un contesto inteso a ridimensionare il valore di poste contabili che determinano, inevitabilmente, un irrigidimento dell'assetto patrimoniale.

Come mostra la tabella 76, le variazioni in aumento delle anticipazioni, per un valore nel 2015 di 88,88 md, riguardano esclusivamente quelle destinate al fabbisogno delle gestioni previdenziali. Le anticipazioni di tesoreria, totalmente imputate alla Gias, registrano, invece, nell'anno in riferimento una diminuzione di 3,5 md, da ricondurre al ripianamento dei debiti ex Inpdap.

Tra i debiti verso lo Stato e altri soggetti pubblici, 8,3 md riguardano spese aventi natura di partite di giro, 2,3 md trasferimenti passivi allo Stato e ad altri soggetti pubblici e 1,9 md rimborsi all'erario di somme trasferite in eccedenza.

Quanto ai debiti verso istituti di previdenza e sicurezza sociale (pari a 2,5 md) la quasi totalità è attribuibile al versamento di contributi per i lavoratori agricoli riscossi per conto dell'Inail.

Nei 5,3 md di debiti per prestazioni istituzionali, 2,9 md sono riconducibili alle pensioni e 1,4 md alle prestazioni anticipate dalle aziende del settore privato.

Permangono infine tra i debiti diversi, importi rilevanti per oneri finanziari derivanti da cessione di crediti contributivi per 2,4 md.

La tabella 76 espone negli ultimi dieci anni, la situazione debitoria dell'Inps verso lo Stato e la Tesoreria.

Tabella 76 - Debiti finali Inps verso Stato e Tesoreria*(dati in milioni)*

	Anticipazioni		Fondi giacenti in Tesoreria	Debito netto
	Tesoreria	Alle gestioni Previdenziali		
2005	28.319	9.915	24.503	13.731
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

Fonte: Inps - relazione del direttore generale consuntivo 2015

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. Il contesto normativo nell'ambito del quale l'Inps ha svolto il ruolo fondamentale di ente che gestisce la quasi totalità delle prestazioni previdenziali e a sostegno del reddito è, pur nelle sue linee generali, tracciato nelle considerazioni che introducono i dati e le valutazioni sulla gestione del 2015, con aggiornamenti all'anno 2016.

Aggiornamenti ritenuti tanto più doverosi, tenuto conto che il bilancio consuntivo del 2015 è stato approvato in forte ritardo rispetto ai tempi stabiliti dalla normativa vigente. Il 2016, d'altro canto, è stato interessato da novità di grande rilievo che hanno riguardato l'organizzazione e l'assetto funzionale dell'Istituto, interventi rispetto ai quali andrà anche valutata la capacità dell'ente di svolgere al meglio i propri delicati compiti istituzionali.

Resta, comunque, nel giudizio della Corte dei conti, necessario un intervento del legislatore di revisione delle norme, primarie e regolamentari, che disciplinano l'attività dell'Inps, in un'ottica di razionalizzazione e coordinamento delle varie disposizioni, che allo stato risentono di una stratificazione normativa che ha condizionato lo stesso disegno di creazione di un grande polo della previdenza pubblica.

L'incorporazione nell'Inps dell'Inpdap e dell'Enpals si è, infatti, realizzata in un fragile e risalente quadro normativo che ha determinato, nonostante l'impegno profuso dalla struttura di governo e amministrativa, problemi di rilevanza non secondaria nell'assetto organizzativo e nelle funzioni.

Si è trattato, come posto in evidenza nelle relazioni al Parlamento riferite ai trascorsi esercizi, di gestire un percorso di integrazione reso particolarmente complesso dalla necessità di inglobare nell'Istituto le risorse umane, le strutture e le stesse procedure operative degli enti soppressi, tutto ciò in presenza di norme che nulla di più hanno disposto oltre al sancire la fusione tra gli enti in parola. Basti pensare, con riguardo ad un assetto strategico quale è quello della dirigenza generale, come non si sia potuto o saputo cogliere l'obiettivo di una effettiva opera di razionalizzazione, tradottasi invece in una sommatoria di posti di funzione, con l'individuazione di sfere di competenze a volte troppo ampie oppure tra loro sovrapposte.

E' questo l'ambito in cui si colloca la necessità, anche questa più volte ribadita, di una riforma della *governance* dell'Inps che parta dalla revisione dei tre principali organi - di indirizzo e vigilanza, di rappresentanza legale dell'ente, di indirizzo politico-amministrativo - che, insieme al direttore generale, compongono quel particolare assetto duale disegnato dal legislatore per gli enti previdenziali pubblici.

D'altro canto, l'accentramento nella figura del presidente dei compiti prima spettanti al consiglio di amministrazione ad opera del decreto legge n. 78 del 2010 non sembra, alla prova dei fatti, aver risolto i profili di problematicità del sistema di governo, anche nei rapporti tra gli organi dell'Istituto. Con riguardo al Civ, la Corte dei conti nelle relazioni riguardanti i precedenti esercizi ne ha sempre evidenziato due principali profili di problematicità che, seppur relativi ad ambiti diversi, sono tra loro strettamente collegati, in quanto entrambi connessi alla ricerca di un più adeguato bilanciamento dei poteri, coerente con il funzionamento del sistema duale.

Il primo profilo attiene all'eccessiva consistenza numerica dell'organo, nel senso di ritenere che una maggior compattezza dimensionale, unita ad una semplificazione delle procedure di nomina, non potrebbe non giovare ad un rafforzamento del suo stesso ruolo. Il secondo ha riguardo alla necessità di un intervento normativo che meglio ne definisca responsabilità e compiti e che consenta - come più volte ribadito - maggiore esigibilità ai poteri di indirizzo strategico e vigilanza dell'organo in parola.

Quanto al direttore generale (posto a capo della complessa struttura organizzativa in cui è articolato l'Istituto), permane la sua qualificazione come organo dell'ente in un assetto che convive e va declinato con il principio recato dal d.lgs. n. 165/2001, di separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e controllo, da un lato, e di gestione amministrativa dall'altro.

Non può, peraltro non osservarsi come, nell'attuale assetto, i rapporti tra le due funzioni (entrambe monocratiche) e l'esercizio delle rispettive competenze siano resi ancor più complessi di quanto, si ritiene, potrebbe accadere in presenza di un organo collegiale composto da un ristretto numero di soggetti in possesso di elevata professionalità e specifica competenza, dove possano trovare naturale composizione l'attuazione degli indirizzi dell'organo di vertice con il generale potere di proposta che l'Ordinamento intesta al direttore generale.

La XVII legislatura vede presentate più proposte di legge di riforma del governo dell'Istituto che contengono novità su molti aspetti, ad iniziare dalla reintroduzione di un Consiglio di amministrazione a ristretta composizione, come del resto suggerito - sia pure a livello di opzione - da autorevoli esperti e, in differenti occasioni, auspicato dello stesso presidente in carica dell'Istituto.

Quanto, infine, alla vigilanza ministeriale appare da ripensare - ai fini dello stesso effettivo riconoscimento dell'autonomia dell'Inps - un modello di vigilanza incentrato esclusivamente sul controllo di singoli atti, pur se "assistiti" da immediata esecutività. Quando, invece, andrebbero definiti e raffinati strumenti ulteriori in grado anche di verificare la conformità dell'azione dell'Istituto ai programmi e indirizzi governativi in materia di previdenza, tenendo anche in conto

gli 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.

2. Nella metà del 2016 il presidente dell'Inps, nominato nel febbraio del 2015, ha adottato il nuovo regolamento di organizzazione dell'ente che, oltre a dettare le linee fondamentali di funzionamento dell'Istituto, declina le competenze del presidente – anche in quanto titolare di quelle già affidate al Consiglio di amministrazione – e quelle del direttore generale.

All'adozione del regolamento di organizzazione ha fatto seguito l'emanazione di altri provvedimenti presidenziali di particolare rilievo. Si tratta delle determinazioni relative all'Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali dell'Inps e ai criteri e modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali.

Provvedimenti, gli uni e gli altri, collegati da un disegno comune inteso alla razionalizzazione dell'organizzazione centrale dell'Istituto, attraverso un importante ridimensionamento del numero delle direzioni centrali di livello dirigenziale generale ed il contestuale rafforzamento delle strutture territoriali di pari livello. Un disegno volto, in definitiva, almeno nelle intenzioni, ad “avvicinare” l'Inps alle istituzioni locali e allo stesso cittadino, tenuto anche conto della peculiarità dei bacini di utenza di ciascuna realtà locale e della necessità di implementare le attività di vigilanza documentale. Si completa, così, a livello regolamentare, l'assetto strutturale entro il quale l'Istituto dovrà, nei prossimi anni, operare. Del contenuto degli atti di riordino si è detto nei pertinenti capitoli di questa relazione. Va, comunque, posto in evidenza come questi provvedimenti presentino alcuni delicati profili interpretativi oggetto di ripetuti rilievi da parte del Collegio dei sindaci e di osservazioni dei Ministeri vigilanti, alcune delle quali non recepite, ancorché di spessore e - a giudizio anche della Corte dei conti - di rilievo per il buon andamento e la trasparenza del percorso di riforma e della stessa azione amministrativa.

All'adozione degli atti medesimi si è poi giunti in esito a un percorso procedimentale alquanto tormentato cui non sono rimasti estranei aspetti di criticità nei rapporti tra organo deliberante (presidente) e organo titolare di un potere di proposta espressamente previsto dalla legge (direttore generale), che si sono sostanziati in un dissenso su procedura e contenuto delle relative determinazioni presidenziali, cui non è rimasto estraneo lo stesso Civ.

Avverso il Regolamento di organizzazione, l'organo di vigilanza ha, infatti, proposto ricorso al giudice amministrativo (tuttora pendente innanzi al Tar del Lazio) ritenendo, dall'insieme delle disposizioni che regolano i rapporti tra gli organi, lese le proprie prerogative istituzionali, con riferimento, in particolare, alle funzioni del direttore generale laddove è previsto che debbano essere

esercitate “nel rispetto dei criteri generali e delle direttive impartite dal presidente” e non anche del Civ.

Lo stesso provvedimento presidenziale di determinazione dei criteri e delle modalità per l’affidamento degli incarichi dirigenziali generali genera perplessità nella parte in cui - nell’ipotesi di riorganizzazione e ristrutturazione cui consegue la decadenza degli incarichi medesimi - istituisce una commissione di tre esperti esterni chiamati ad esaminare le candidature dei dirigenti di prima fascia ai posti di funzione, con il compito di operare una sorta di preselezione (attraverso l’individuazione di una rosa di almeno tre candidati ovvero, limitatamente agli uffici territoriali, di un elenco di idonei) rispetto alle determinazioni del direttore generale che si sostanziano, per legge, nel dovere/potere di proposta al presidente dei dirigenti da promuovere o cui attribuire le relative funzioni.

Ancorché il provvedimento stabilisca che questa attività “ha valenza istruttoria e non vincola la valutazione comparativa rimessa ai predetti organi”, sembra delinearsi un procedimento non esente da incongruità, in quanto la commissione viene di fatto ad assumere contorni non ben definiti tenuto conto che essa, se da una parte è chiamata a valutare i candidati ritenuti maggiormente idonei, dall’altra consegna una risultanza istruttoria ad una diversa valutazione degli organi. La discrezionalità tecnica rischia di distribuirsi, pur nei diversi livelli di competenza, su tre soggetti diversi (commissione, direttore generale e presidente) con possibili effetti di crescita esponenziale del contenzioso nella materia.

Innovazioni di rilievo rispetto all’assetto preesistente, sono introdotte dal nuovo Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali dell’Istituto. Le disposizioni contenute nel Regolamento di organizzazione dettano le linee fondamentali della struttura degli uffici e, a livello territoriale, delineano una maggiore complessità organizzativa e più elevati livelli di responsabilità dirigenziali, con la previsione di direzioni di coordinamento metropolitano - di pari livello dirigenziale generale delle direzioni regionali - da cui dipendono filiali metropolitane con competenze uguali alle già esistenti direzioni provinciali, a loro volta articolazioni delle direzioni regionali.

L’ossatura dell’Istituto a livello centrale viene ad essere 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.

Importante, nel complesso, è la contrazione del numero degli uffici dirigenziali generali centrali che passano dai trentadue del precedente Ordinamento (ivi compresi i tredici Progetti temporanei istituiti con determinazione commissariale del 2014) ai quattordici del 2016, di cui due qualificati come direzioni sperimentali di innovazione strategica.

A livello territoriale la presenza dell'Istituto si articola in Direzioni regionali, Direzioni di coordinamento metropolitano, Direzioni provinciali, Filiali metropolitane, Filiali provinciali, Agenzie e Punti Inps.

Alle Direzioni regionali, tutte di livello dirigenziale generale fatta eccezione per la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige, è affidata la responsabilità complessiva della gestione e dei risultati conseguiti per l'ambito territoriale di competenza, cui assicurano le funzioni di supporto (risorse umane, flussi contabili, risorse strumentali, pianificazione e controllo di gestione, informatica, comunicazione e audit). Assurgono, quindi, a un livello dirigenziale più elevato anche le Direzioni regionali di Umbria, Molise e Basilicata, ancorché i connessi ambiti territoriali e bacini di utenza rimangano sostanzialmente immutati.

Quanto, poi, alle Direzioni di coordinamento metropolitano di Milano, Roma e Napoli, introdotte dal nuovo Ordinamento e anch'esse affidate alla responsabilità di un dirigente di 1^a fascia, di fatto replicano le funzioni delle Direzioni regionali - rispetto alle quali si pongono in totale autonomia - e sono responsabili della gestione e dei risultati delle strutture che ricadono nel loro bacino territoriale. E' da dire, in proposito, come la Corte dei conti nelle relazioni riferite ai trascorsi esercizi abbia sempre auspicato un riordino dell'Ordinamento delle funzioni teso a conseguire, in un contesto di razionalizzazione, una maggiore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e, parallelamente, il contenimento dei costi della struttura.

In questo senso, quanto al primo profilo, non può non essere apprezzato l'obiettivo "taglio" delle strutture centrali di livello dirigenziale generale che consegue al venir meno dei ricordati tredici Progetti temporanei e all'ulteriore contrazione di cinque direzioni di uguale livello.

La pianta organica dei dirigenti di 1^a fascia rimane, tuttavia, stabilita in effettive quarantasei unità, con conseguente previsione di trentasette posti di funzione (ivi compreso quello relativo all'Oiv), e otto incarichi di studio e ricerca.

Una valutazione ponderata delle scelte compiute con la definizione del rinnovato assetto strutturale dell'Inps sconta, necessariamente, il giudizio sulla "capacità" degli uffici di accrescere le potenzialità dell'Istituto nel perseguire i propri compiti istituzionali. Si tratta, dunque, di rinviare questa valutazione ad un prossimo futuro, considerata anche la scelta di attribuire natura sperimentale - dunque, almeno potenzialmente, temporanea - a cinque uffici di livello dirigenziale generale (ai due uffici centrali sopra ricordati, si aggiungono, a livello territoriale, le direzioni di coordinamento metropolitano di Roma, Milano e Napoli).

Resta da dire, in un giudizio di estrema sintesi sul complesso percorso di riforma del 2016, come esso, pur indubbiamente necessario e connotato da elementi di positività, sconti in primo luogo un assetto

della *governance* di cui si impone, come già detto, un adeguato ripensamento. Tanto più necessario ove si consideri che proprio al sistema di governo e ai rapporti tra gli organi che lo compongono sono da riferire alcune tra le disposizioni del nuovo Regolamento di organizzazione rispetto alle quali residuano i margini di perplessità di cui vi è riferimento in questa relazione.

Sarebbe stato, in ogni caso, auspicabile che un'opera di riforma di così significativo rilievo fosse stata preceduta da una più diretta interlocuzione con i Ministeri vigilanti e da una più puntuale considerazione delle valutazioni critiche espresse dai dicasteri medesimi e dagli stessi organi di controllo, al fine di giungere a scelte che, senza ledere gli ambiti di autonomia dell'Istituto e le prerogative del presidente dell'Inps, avrebbero scongiurato la formulazione di osservazioni e rilievi (in parte disattesi) e richieste di integrazione documentale e ciò a tutto vantaggio della stessa tempestività delle iniziative poste in essere.

3. La consistenza del personale dell'Istituto in servizio al 31 dicembre 2015 risulta pari a 28.921 unità, a fronte di una dotazione organica di 29.999 posti, fissata nel 2014 a seguito del processo di incorporazione di Inpdap ed Enpals e rimasta invariata nel successivo biennio.

Rispetto al precedente esercizio, prosegue l'andamento in diminuzione delle unità in servizio e la conseguente scopertura soprattutto del personale di area C, ritenuto, nella visione dell'Istituto, di rilevanza strategica per il migliore esercizio dei compiti istituzionali.

In un contesto di nuovi e maggiori compiti affidati all'Istituto dalle norme più recenti e dalla stessa legge di bilancio per il 2017, nonché nell'ambito di un modello organizzativo dell'Inps orientato al livello territoriale ad una maggiore vicinanza delle sedi all'utente anche attraverso le necessarie interazioni con le realtà locali, l'amministrazione sottolinea l'inadeguatezza delle risorse disponibili. L'effettivo fabbisogno è stimato nel 2017 necessitare, infatti, di ulteriori 3.100 unità di personale.

Centrale nell'assetto dell'Inps rimane il tema della dirigenza generale e della razionale allocazione delle competenze delle direzioni centrali che, nel 2014 a seguito del riassetto successivo all'incorporazione, risultavano o troppo vaste o eccezionalmente ridotte.

A fronte della dotazione organica fissata, come già detto, in quarantasei posti, sono previsti quattordici uffici di 1^a fascia di livello centrale (cui si aggiunge quello riservato all'Oiv), e ventidue territoriali (in precedenza erano quindici), oltre a otto incarichi di consulenza, studio e ricerca (allo stato individuati nel numero di cinque), con la previsione della loro possibile riassorbibilità per cessazioni dal servizio ovvero in ragione di una (pur generica) verifica dell'adeguatezza del nuovo assetto funzionale dell'Istituto.

Con interpello del 6 dicembre 2016 per quarantuno posti funzione, il direttore generale f.f. ha dato avvio alle procedure di selezione ed ha contestualmente provveduto alla rideterminazione della retribuzione di posizione, parte variabile, e di risultato dei dirigenti di prima fascia.

In merito ai dirigenti di seconda fascia, la relativa dotazione organica non ha registrato variazioni.

4. Le entrate contributive sono pari nel 2015 a 214,787 md e segnano un incremento sul precedente esercizio di 3,325 md. L'importo più rilevante continua a essere costituito dall'apporto della gestione lavoratori del settore privato - comprensiva anche di autonomi, parasubordinati, lavoratori iscritti alla gestione ex Enpals - pari a 159,437 md, in aumento rispetto ai 155,885 md del 2014 (+2,3 per cento). Le entrate contributive della Gestione lavoratori del settore pubblico (ex Inpdap) risultano, nel 2015, pari a 55,35 md, con una diminuzione di 227 ml rispetto al 2014.

E' 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 (trasporti, telefonici, elettrici, Inpdai e gestione prestazioni temporanee) che compongono il relativo comparto.

Le entrate da contributi del solo Fpld passano, infatti, dai 92,033 md del 2014 ai 95,182 md dell'anno in riferimento, mentre i fondi con contabilità separata trasporti, telefonici, elettrici, e Inpdai mostrano un andamento in flessione. In parallelo, è da rilevare il sensibile incremento degli iscritti al Fpld che si attestano su 13,461 ml circa, con un aumento di oltre 727.000 unità sul 2014. Aumento da imputare in larga massima alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato conseguenti all'applicazione dei benefici previsti dalla legge di stabilità per il 2015 e il cui permanere a regime andrà valutato alla luce delle dinamiche occupazionali degli anni a venire.

Ben più modesto è l'aumento del gettito contributivo del comparto lavoro autonomo che passa dai 27,045 md del 2014 ai 27,445 md del 2015, in maggior quota da riferire alla gestione separata (parasubordinati) il cui gettito si incrementa di 342 ml. Quanto al numero degli iscritti se ne registra ancora la diminuzione, pari nel 2015, a quasi 150.000 unità, con un andamento, invero preoccupante, per le gestioni artigiani e parasubordinati che diminuiscono, rispettivamente, di 47.394 e di 85.000 unità.

Tra gli aspetti di rilievo, con effetti anche sull'andamento delle entrate contributive, che hanno contraddistinto l'esercizio in riferimento un cenno è da riservare all'ulteriore crescita nell'utilizzo del sistema di pagamento attraverso buoni lavoro. I *voucher* venduti nel 2015 sono stati oltre 115 milioni contro i poco più dei 69 milioni del 2014 per un valore pari, rispettivamente, a 1,150 md e a 0,693 md. L'espandersi dell'utilizzo dello strumento in parola impone un'attenta opera di vigilanza, in

primo luogo, da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro, a contrasto di eventuali abusi che celino fenomeni di lavoro nero e irregolare. In questo senso, d'altra parte, vanno le disposizioni contenute nel d.lgs. 24 settembre 2016, n. 185 che, per quanto qui rileva, prevedono specifiche sanzioni all'inottemperanza dell'obbligo della preventiva comunicazione del ricorso al lavoro accessorio.

In tema di contribuzioni particolare rilievo assumono gli aspetti connessi alla riscossione dei crediti, operata dall'Istituto sia direttamente sia, in tutta prevalenza, tramite affidamento agli Agenti della riscossione (Equitalia s.p.a. e Riscossione Sicilia). Il complesso dei crediti contributivi, iscritti nello stato patrimoniale dell'Istituto, risulta al 31 dicembre 2015 pari a 92,399 md, di cui 55,220 md esposti in apposito fondo di svalutazione.

Alla chiusura dell'esercizio in esame, l'importo dei crediti contributivi in carico agli Agenti della riscossione è di 88,718 md, mentre restano direttamente intestati all'Inps - in fase amministrativa - crediti per un importo di 3,7 md.

La generale debolezza del sistema della riscossione affidato agli agenti si riflette 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 2015 al 59,76 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.

D'altro canto, 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, per insussistenza dell'obbligazione con conseguente cancellazione dei residui attivi e dei corrispondenti crediti. Non altrettanto si è verificato, nell'ultimo decennio, 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 carico - pur se relativi ad anni risalenti -, non hanno posto le condizioni perché si realizzasse il relativo discarico contabile dell'agente (secondo il procedimento previsto dagli articoli 19 e 20 del d.lgs. n. 112/1999) con la conseguente possibilità per l'Istituto di cancellare i residui attivi di natura contributiva. Né, d'altra parte, risultano cancellati i crediti c.d. "rottamati", ex art. 1, cc. 527 e 528, della l. n. 228/2012.

E', infine, da porre in evidenza come, nell'ambito delle iniziative poste in essere dall'Inps per potenziare la gestione della riscossione, sia stato istituito uno specifico tavolo tecnico con Equitalia s.p.a. e Riscossione Sicilia s.p.a. (c.d. tavolo inesigibilità) al fine di ottenere dati consolidati e verificati sia sui crediti "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.

Nuovi scenari si aprono, comunque, con la recente approvazione del collegato finanziario alla legge di bilancio per il 2017. Il d.l. n. 193/2016 ha, infatti, soppresso dal 1° luglio del 2017 le società del Gruppo Equitalia, nelle cui funzioni succede l'Agenzia delle entrate - che acquista la partecipazione di Inps nella società soppressa - attraverso un proprio ente strumentale.

In disparte i maggiori introiti che potranno derivare all'Istituto dalle procedure di definizione agevolata per i carichi affidati a Equitalia sino al 2016, è da considerare come l'istituzione di un nuovo soggetto cui sarà affidato l'onere della riscossione possa costituire occasione favorevole per rendere più efficiente la riscossione coattiva, consentendo così l'eliminazione di una massa, a tutt'oggi, ingente di residui attivi di assai improbabile esigibilità ed il tendenziale riallineamento dei relativi dati finanziari con quelli economico-patrimoniali.

5. La spesa per l'erogazione delle prestazioni istituzionali - che costituisce la voce più rilevante di uscite correnti per l'Istituto - ammonta nel 2015 a 307,831 md, con un incremento rispetto all'anno precedente di 4,43 md ascrivibile principalmente all'aumento della spesa per pensioni (+4,258 md) - che assomma a 273,075 md - a seguito dell'applicazione degli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015 ed alla perequazione automatica.

Le pensioni vigenti al 31 dicembre 2015 sono oltre 21 milioni. Di queste, quelle previdenziali rappresentano circa l'82 per cento dei trattamenti complessivamente erogati dall'Istituto. I restanti trattamenti sono costituiti da prestazioni di tipo assistenziale - svincolate da qualsiasi finanziamento

contributivo e, pertanto, interamente a carico della fiscalità generale - di cui le erogazioni agli invalidi civili rappresentano oltre il 77 per cento del totale.

Nel corso del 2015 sono state liquidate 671.934 nuove prestazioni previdenziali e 571.386 nuove prestazioni assistenziali, con un incremento rispettivamente dell'8,5 per cento e del 6,2 per cento rispetto al 2014. Incremento determinatosi a seguito della dinamica innescata dalla l. n. 214/2011 che, se in prima battuta ha prodotto un decremento del numero di pensioni liquidate - a seguito dell'innalzamento sia del requisito contributivo che di quello anagrafico - nel corso del 2015 ha visto maturato il diritto a pensione da parte di coloro che, al momento dell'approvazione della legge, non risultavano essere in possesso dei requisiti prescritti.

Gli effetti della riforma sono stati, tuttavia, mitigati dall'adozione dei provvedimenti di salvaguardia - tendenti ad escludere alcune categorie di lavoratori dall'applicazione dei nuovi requisiti - susseguitisi negli ultimi sei anni (l'ultimo introdotto dalla l. di bilancio 2017 che ha portato il numero complessivo di soggetti salvaguardati a 167.795). Tali interventi, a seguito del progressivo ampliamento della platea di soggetti interessati, hanno eroso circa il 13 per cento degli 88 ml di risparmi attesi.

Nell'ambito delle prestazioni pensionistiche l'attività svolta dall'Inps per il riconoscimento, il pagamento e la verifica di quelle legate all'invalidità civile presenta ancora alcune criticità riconducibili essenzialmente al permanere di più soggetti coinvolti nel procedimento, che non ha consentito di ridurre i tempi di liquidazione delle prestazioni e ricondurli nel limite dei 120 gg, con conseguenti oneri in termini di interessi passivi (mediamente occorrono 178 gg. per l'invalidità civile; 227 gg. per la sordità e 215 gg. per la cecità).

Un tentativo di superare le difficoltà operative riscontrate, soprattutto nei rapporti con le Asl, è rappresentato dalla stipula di accordi con le regioni (art. 18 della l. n. 111/ 2011), intesi ad attribuire all'Istituto le funzioni relative al primo accertamento dei requisiti sanitari.

Ad oggi, questi accordi sono stati conclusi soltanto con alcune regioni (Campania, Sicilia, Veneto, Lazio, Basilicata e Friuli Venezia Giulia) ed è stato dato un avvio sperimentale all'accertamento dei requisiti sanitari da parte dell'Istituto. Dai dati di monitoraggio forniti dall'Istituto, emerge una riduzione dei tempi medi relativi alla fase sanitaria - in alcuni casi piuttosto consistente - tale da far ritenere concreto l'obiettivo prefissato di ricondurre l'intero iter nel limite di 120 gg e, pertanto, utile proseguire sulla strada dell'attribuzione all'Istituto dell'intero procedimento di riconoscimento dell'invalidità civile. Ciò necessita, tuttavia, di una attenta valutazione in termini di rapporto costi-benefici in relazione all'impiego di maggiori risorse finanziarie e ai maggiori carichi di lavoro, da un lato, ed alla riduzione sia degli interessi passivi conseguente al contenimento dei tempi di conclusione

dell'iter, sia dei costi attualmente sostenuti per il funzionamento delle Commissioni mediche integrate (stimato dall'amministrazione per il 2015 in circa 4,5 ml), dall'altro.

Sempre in tema di invalidità civile, dall'attività di verifica svolta dall'Istituto, è stato possibile ottenere risparmi per oltre 49 ml, a seguito di revoca delle prestazioni per mancanza di requisiti sanitari e/o reddituali.

Le prestazioni erogate dall'Inps a sostegno del reddito dei lavoratori, nei casi di sospensione ovvero riduzione dell'attività lavorativa, ammontano nel 2015 a 34,756 md, con un incremento di 173 ml rispetto al 2014.

Nel corso del 2015, il contesto normativo di riferimento ha subito numerose variazioni a seguito dell'adozione dei decreti attuativi delle deleghe contenute nella l. n. 183/2014. Lo scopo perseguito è quello di una maggiore equità sociale anche tramite l'universalizzazione degli strumenti di sostegno al reddito per chi è disoccupato o momentaneamente sospeso dal lavoro, superando la logica di continuo adeguamento delle disposizioni in virtù degli effetti della crisi economica e finanziaria. Gli esiti di tali disposizioni, entrate in vigore nel corso del 2015 e per fasi successive, potranno essere colti pienamente solo a partire dal 2016.

Per quanto riguarda la cassa integrazione - estesa dalla nuova disciplina anche agli apprendisti - il 2015 ha visto la diminuzione complessiva tanto delle ore autorizzate rispetto al 2014 (-33 per cento) che di quelle utilizzate (-35 per cento), con un tiraggio che si assesta al 48,8 per cento, facendo registrare una diminuzione percentuale di due punti rispetto all'anno precedente.

Nei casi di licenziamento o di cessazione del lavoro, a partire dal 1° maggio 2015 con l'adozione del d.lgs. n. 22/2015, è operativa la Nuova Assicurazione sociale per l'Impiego (Naspi) che sostituisce le prestazioni di Aspi e MiniAspi, estendendo la platea dei fruitori agli apprendisti e ai soci lavoratori di cooperative che abbiano stabilito un rapporto di lavoro subordinato.

Lo stesso decreto ha istituito, in via sperimentale, l'Assegno di disoccupazione (Asdi) con la funzione di fornire un sostegno al reddito ai lavoratori privi di occupazione, che versino in stato di bisogno e che abbiano fruito della Naspi per l'intera durata entro il 31 dicembre 2015. Per gli iscritti in via esclusiva alla gestione separata, inoltre, è prevista una indennità di disoccupazione mensile denominata Dis-Coll, riferita agli eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2015 e sino al 31 dicembre 2015.

L'entrata in vigore della Naspi ha determinato un calo fisiologico tanto delle richieste di Aspi (-60 per cento) e MiniAspi (-62 per cento), che delle domande di indennità di mobilità (-30 per cento) e di disoccupazione (-4 per cento); prestazioni, queste ultime, che l'Istituto continua ad erogare in via

residuale, anche in considerazione della soppressione dell'indennità di mobilità a partire dal 1° gennaio 2017, disposta dalla l. n. 92/2012.

La gran parte delle prestazioni a sostegno del reddito è posta a carico della Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt), finanziata dai contributi versati dai datori di lavoro e/o dagli iscritti. Altre prestazioni - quali, a titolo esemplificativo, la Cassa integrazione straordinaria (Cigs) e la mobilità - gravano, invece, interamente a carico della Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias) e, pertanto, sulla fiscalità generale.

Tra le prestazioni erogate dall'Istituto rientrano anche tutta una serie di interventi di *welfare* integrativo a favore degli iscritti alla "Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali", a suo tempo istituita presso l'Inpdap ed oggi confluita in Inps. Tali prestazioni sono rivolte tanto agli iscritti in attività di servizio e loro familiari che ai pensionati e vengono finanziate tramite un contributo obbligatorio. Nell'ambito della suddetta gestione, nel 2015 è stato accertato un ammontare complessivo di 419 ml di contributi per prestazioni creditizie e sociali. La spesa sostenuta per prestazioni sociali ammonta, nel medesimo anno, a 324 ml (+ 58 ml rispetto al 2014). Le prestazioni di tipo creditizio erogate dalla gestione (mutui ipotecari, piccoli prestiti e prestiti pluriennali a tasso agevolato) ammontano a oltre 1 md, in diminuzione rispetto all'anno precedente.

6. Il 2015 ha visto una ridefinizione dell'attività di vigilanza e un riposizionamento strategico della funzione, dettato da una serie concomitante di fattori pur di diversa natura e tra questi il mutato quadro normativo - con la previsione di un nuovo soggetto competente in materia di vigilanza - e la sempre minore disponibilità di risorse, soprattutto umane.

A questo riguardo è da porre in evidenza come il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149, che istituisce l'Ispettorato nazionale del lavoro (Inl) al fine di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi, sia destinato a produrre effetti di non secondario rilievo sulle modalità operative dell'azione ispettiva.

La principale funzione del nuovo organismo risiede nel coordinamento, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro, della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria. L'Ispettorato definisce le specifiche modalità di accertamento e detta le linee di condotta e le direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo compreso quello in forza presso Inps e Inail che, in ragione di un progressivo accentramento delle relative funzioni ispettive nel nuovo soggetto, è inserito in un ruolo ad esaurimento dei predetti Istituti.

E' poi previsto che in supporto all'attività di vigilanza svolta dall'Ispettorato, Inps, Inail e Agenzia delle entrate sono tenute a mettere a disposizione, anche attraverso l'accesso a specifici archivi informatici, dati e informazioni, sia in forma analitica che aggregata.

In linea generale, può osservarsi come - rispetto alle previsioni contenute nella legge delega che proponeva un'opzione tra la razionalizzazione delle misure di coordinamento e l'istituzione di una Agenzia che integrasse in un'unica struttura i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, di Inps e di Inail - il legislatore si sia orientato per la creazione di un nuovo organismo, l'Inl, che è chiamato a svolgere compiti di coordinamento tra i diversi soggetti impegnati nella attività di vigilanza in materia di tutela dei rapporti di lavoro, di legislazione sociale, di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Il coordinamento dell'attività ispettiva, peraltro già presente nella precedente normativa, potrebbe assumere carattere più stringente, anche in virtù della dipendenza funzionale degli ispettori degli Enti previdenziali dall'Inl ed alla luce del potere dell'Ispettorato di dettare le linee direttive dell'attività e della programmazione.

In atto, nella fase di avvio del nuovo soggetto si è, tuttavia, determinata una situazione di incertezza, con un rallentamento delle attività ispettive dell'Inps che, soprattutto in termini di lotta al lavoro nero ed irregolare, potrebbe produrre effetti negativi, come del resto confermano i primi risultati forniti dall'amministrazione e riferiti a tutto il mese di giugno 2016, che evidenziano uno scostamento negativo nell'accertato pari a 14,1 per cento. Questa diminuzione è da porre in relazione, in base a quanto affermato dalla stessa amministrazione, ad una ulteriore riduzione della forza ispettiva a disposizione, anche a seguito del cambio di profilo di alcuni ispettori, che hanno optato di transitare nei ruoli amministrativi piuttosto che confluire in quello ad esaurimento.

Ulteriore elemento di problematicità riguarda la perdurante garanzia di un presidio dell'attività di vigilanza in materia previdenziale, per la quale l'Istituto vanta specifiche competenze e procedure che consentono di implementare le posizioni assicurative dei lavoratori e assicurare le entrate derivanti dagli accertamenti effettuati.

In considerazione, infatti, sia della settorializzazione dei compiti svolti fino a oggi dai vari organi preposti alla vigilanza, sia dei diversi applicativi in uso, la nascita dell'Ispettorato richiederà una importante attività di formazione delle risorse umane coinvolte, per poter giungere nel più breve tempo possibile a disporre di una attività ispettiva in materia di lavoro più efficace ed efficiente con un referente unico. Ciò soprattutto in un contesto in cui l'introduzione di elementi di flessibilità e l'utilizzo di strumenti, quali i *voucher*, richiedono il rafforzamento delle attività di contrasto al lavoro irregolare.

7. Gli aggregati più significativi delle gestioni amministrare dall'Inps evidenziano un aumento delle contribuzioni (+3,32 md) non sufficiente a compensare l'incremento di 4,43 md delle prestazioni istituzionali, che incidono negativamente sugli equilibri della quasi totalità delle gestioni.

I due maggiori fondi, Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld) e Inpdap, contribuiscono rispettivamente per -8,8 md e per -4,4 md al risultato generale, rimanendo, invece, inalterato l'apporto positivo di contenimento del disavanzo dei parasubordinati (7,56 md) e delle prestazioni temporanee (2,69 md).

In particolare, l'analisi aggregata per comparto continua ad evidenziare il favorevole andamento della gestione delle prestazioni temporanee (Gpt), sia in termini economici (in aumento del 20 per cento, da 2,23 md del 2014 a 2,69 md), che patrimoniali. I margini economici costantemente positivi della gestione hanno contribuito ad un patrimonio netto di 188,41 md, riuscendo così a compensare il pesante passivo del fondo lavoratori dipendenti comprensivo della gestione separata (-139 md).

Il Fpld - pur continuando a risentire dei risultati dei fondi sostitutivi trasporti, elettrici, telefonici ed Inpdai (questi ultimi con un patrimonio negativo di 90,82 md), strutturalmente in dissesto in quanto sostanzialmente privi di fonti di alimentazione - mantiene, al netto delle risultanze delle evidenze contabili separate, un disavanzo patrimoniale pari a 48,1 md.

Nel comparto del lavoro autonomo emerge il ruolo riequilibratore della gestione separata (parasubordinati) che, con 7,56 md di risultato economico, riesce, in parte, a bilanciare i disavanzi dei coltivatori diretti (3,9 md), degli artigiani (6,51 md) e dei commercianti (2,7 md).

La gestione speciale di previdenza del soppresso Inpdap, che rappresenta la seconda gestione per dimensione dei valori economici interessati, continua a presentare risultati negativi, comunque inferiori ai -7,1 md del 2012, anno dell'incorporazione nell'Istituto.

In definitiva, è da rilevare come le stesse risultanze patrimoniali generali, beneficiano, come nei precedenti esercizi, dei risultati della gestione dei parasubordinati e delle prestazioni temporanee i cui valori contribuiscono ad un patrimonio netto positivo (5,87 md di euro), anche se prossimo all'annullamento ove si consideri il susseguirsi di risultati economici negativi che si attestano su valori stabilmente superiori ai 10 md di euro.

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. A tale riguardo va ricordato come la provvista fornita dalla Gpt al Fpld non comporti effetti economici in quanto infruttifera. Per contro, i prestiti delle gestioni in attivo producono interessi al tasso legale, che costituiscono, soprattutto per la gestione parasubordinati, un'importante voce di ricavo.

8. La gestione finanziaria di competenza dell'Istituto chiude il 2015 con un avanzo di 1,434 md (-7,007 md nel 2014), determinato dalla somma algebrica di un risultato di parte corrente negativo per 3,432 md e di parte capitale positivo per 4,865 md.

Al risultato dell'esercizio in riferimento contribuisce l'apporto dello Stato a titolo di trasferimenti che si attesta su 103,773 md, in aumento sul precedente esercizio per circa 5,33 md, che compensa ampiamente il margine negativo tra l'aumento delle entrate per contributi e spese per prestazioni, pari a 1,1 md. Concorre, altresì, a questo andamento il ripiano da parte dello Stato delle anticipazioni di tesoreria a favore della gestione pubblica dell'Inpdap per 3,5 md.

Le anticipazioni di tesoreria, a ripiano dei disavanzi delle gestioni pensionistiche, sono pari a 17,569 md, in diminuzione per 1,495 md sul 2014.

L'avanzo di amministrazione è anch'esso in aumento e si attesta su 36,792 md (35,743 md nel 2014) per effetto dell'aumento del fondo di cassa per 12,824 md, parzialmente compensato dalla differenza tra la variazione dei residui attivi e passivi, negativa per 11,775 md.

I residui attivi lordi ammontano nel loro complesso all'ingente cifra di 146,828 md e sono per 92,399 md da riferire a crediti contributivi e per 44,808 md a crediti per trasferimenti da parte dello Stato e altri enti pubblici. I residui passivi ammontano a 149,473 md, da riferire per 121,034 md ai rimborsi delle anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni ovvero della Tesoreria centrale dello Stato.

Sul versante economico-patrimoniale i risultati del 2015 mostrano un peggioramento rispetto a quelli del precedente esercizio.

Nel confronto tra i saldi finanziari e quelli economici è l'andamento dei residui attivi ad assurgere a motivo principale dello scostamento tra i due aggregati contabili. Il conto economico, infatti, espone – al netto dell'accantonamento a riserva legale per 2,952 md - un risultato economico di esercizio negativo per 16,297 md (-12,485 md nel 2014), condizionato da un accantonamento al fondo rischi crediti contributivi per 13,090 md (4,974 md nel 2014).

In conseguenza di ciò, il patrimonio netto si attesta su 5,870 md, con un decremento sul 2014 di 12,537 md, inferiore al disavanzo economico (19,249 md), in ragione sia dell'accantonamento a riserva a favore di fondi e gestioni amministrate e al fondo di solidarietà residuale per complessivi 3,212 md, sia del contributo dello Stato di 3,5 md, ad ulteriore ripiano dei disavanzi derivanti dalla gestione pubblica ex Inpdap; disavanzi già oggetto nel precedente esercizio di un contributo a patrimonio pari 21,698 md.

A questo riguardo deve essere anticipato come, per effetto di un peggioramento dei risultati previsionali assestati del 2016 (con un risultato economico negativo che si attesta su 7,650 md) il

patrimonio netto passi, per la prima volta dall'istituzione dell'ente, in territorio negativo per 1,734 md. Nella stessa direzione, il bilancio di previsione per il 2017 adottato dal presidente il 27 dicembre 2016 e in corso di approvazione da parte del Civ, mostra un risultato economico di esercizio negativo per 6,152 md e un patrimonio netto che si attesta -7,863 md. In netto peggioramento sono anche i risultati finanziari di competenza con un disavanzo in sede di bilancio assestato 2016 pari a 3,829 md e previsionale 2017 a 6,551 md.

La movimentazione del patrimonio netto nel 2015, mostra con evidenza il peso che deriva da risultati economici negativi condizionati dal forte incremento dei crediti svalutati perché a rischio di realizzabilità.

Ciò a fronte di una situazione debitoria nei confronti dello Stato in progressivo aumento per effetto delle anticipazioni destinate a ripianare i disavanzi delle gestioni amministrative (121 md), cui corrispondono - dal lato dell'attivo - disponibilità liquide depositate presso la tesoreria (che si movimentano esclusivamente in rapporto al differenziale positivo o negativo tra anticipazioni e fabbisogno effettivo e di cassa) per 38,259 md e crediti verso lo Stato e altri enti del settore pubblico iscritti a titolo di trasferimenti per 43,742 md, ampiamente insufficienti a garantire un pur teorico equilibrio tra queste poste dell'attivo e del passivo. Per altro verso, i crediti per aliquote contributive scontano la loro effettiva realizzabilità e sono, comunque, nel loro importo complessivo, progressivamente erosi da una consistente svalutazione, che raggiunge a fine esercizio i 55,220 md.

Né, d'altro canto, gli interventi di ripiano della situazione debitoria della gestione pubblica si sono, da soli, mostrati sufficienti a garantire lo stabile rafforzamento della situazione patrimoniale dell'Istituto, così come non risulta avere avuto seguito la proposta formulata dall'Istituto ai Ministeri vigilanti nel 2016, volta a favorire un intervento normativo inteso ad autorizzare la compensazione dei debiti verso lo Stato per anticipazioni, con i crediti per trasferimenti alle gestioni previdenziali e con quelli verso altri enti pubblici derivanti dalla soppressione degli enti mutualistici. Se, da una parte, appare dover essere attentamente valutata la necessità di un intervento normativo inteso, attraverso il pur graduale ripiano dei debiti verso lo Stato, ad assicurare l'adeguata capitalizzazione dell'Istituto, dall'altra è indispensabile - a garanzia della stessa attendibilità dei dati di bilancio - che l'Inps persegua con maggiore incisività le azioni volte all'accertamento dell'effettiva esigibilità dei crediti attraverso un'azione che, prendendo le mosse dalla revisione dei residui attivi di natura finanziaria, ridetermini l'entità dei crediti previdenziali iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale e nello stesso fondo di svalutazione, il cui importo sopravanza, ormai, le uguali poste non svalutate. Parimenti indispensabile è la ricerca di strumenti, se del caso normativi, che in parallelo alla cancellazione dei crediti inesigibili, potenzino le capacità di riscossione.



SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI