



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)**

| 2013 - 2014 |

Determinazione del 4 febbraio 2016, n. 6



Corte dei Conti

SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI

Determinazione e relazione sul risultato del controllo
eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di
Previdenza Sociale (Inps)

per gli esercizi **2013 e 2014**

Relatore: Presidente Gemma Tramonte



La

Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sugli enti

nell'adunanza del 4 febbraio 2016

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 (Inps) al controllo della Corte con le modalità previste dall'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259;

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

visti i conti consuntivi dell'Inps, relativi agli esercizi finanziari 2013 e 2014, 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 Gemma Tramonte, 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 gli esercizi finanziari 2013 e 2014 e sui principali atti di gestione del 2015; ritenuto che dall'esame della gestione e della documentazione relativa agli esercizi 2013 e 2014 e dall'azione di controllo svolta sino a data corrente è risultato che:

1. Le risultanze della gestione finanziaria dell'Inps sono, anche negli esercizi in esame, di segno negativo a conferma di un andamento già rilevato negli anni precedenti. La gestione finanziaria di competenza chiude nel 2013 e nel 2014 con un disavanzo, rispettivamente, di 8.724 milioni di euro e di 7.007 milioni, con una progressiva erosione dell'avanzo di amministrazione che da



Corte dei Conti

53.870 mln di euro del 2012 decresce a 43.890 mln di euro nel 2013 ed a 35.743 mln di euro nel 2014;

2. Il conto economico chiude anch'esso con valori di segno negativo pari a 12.846 milioni nel 2013 e a 12.485 milioni nel 2014. A conseguire l'equilibrio delle gestioni amministrate dall'Istituto non è stato sufficiente l'apporto derivante dai trasferimenti dello Stato (99.069 milioni nel 2013 e 98.440 nel 2014), né la ripresa del flusso dei contributi, alimentato dalla gestione privata, in particolare dal lavoro autonomo e, ancor più, dai "parasubordinati";
3. Il patrimonio netto negli esercizi in esame si attesta, rispettivamente, su 9.028 mln e 18.407 mln. Risultato, quest'ultimo, che si raggiunge solo grazie agli apporti dello Stato a copertura del disavanzo ex Inpdap di 21.968 mln;
4. Rilevante è l'esposizione debitoria dell'Istituto per anticipazioni di tesoreria (35.655 milioni negli esercizi 2013 - 2014) e per anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali (52.245 milioni nel 2013; 71.310 milioni nel 2014);
5. Continua a destare forte preoccupazione la consistenza dei residui attivi in ordine alla quale si ribadiscono i dubbi sulla effettiva possibilità di una loro totale riscossione;
6. L'attuale *governance* dell'Istituto, ispirata al c.d. sistema duale, che separa le funzioni di indirizzo politico da quelle gestionali, vede affidate le funzioni di indirizzo politico al CIV e ad un organo monocratico, il Presidente dell'Istituto, cui sono intestate le competenze di cui era già titolare il soppresso Consiglio di amministrazione. Tale assetto, come già sottolineato dalla Corte, oltre a determinare possibili sovrapposizioni e conflitti tra i due organi, fa venire meno in uno di essi, il Presidente, il carattere della collegialità nonché la possibilità di dialettica e di confronto di interessi propri dell'organo Consiglio di amministrazione. Per quanto in particolare riguarda il CIV permane l'esigenza di una riduzione della sua consistenza - che deve essere di ausilio ad un penetrante esercizio dei poteri di indirizzo e vigilanza - e di una maggiore esigibilità dei poteri di indirizzo e vigilanza. Con riguardo al Direttore Generale, configurato normativamente quale organo dell'Istituto, va evidenziato che in esso si concentra il potere di gestione con il riconoscimento di tutte le attribuzioni necessarie a conseguire gli obiettivi e i



Corte dei Conti

risultati, ottimizzando le risorse, con le connesse responsabilità, oltre al potere-dovere di formulare proposte al presidente anche per la nomina della dirigenza generale;

7. Quanto all'assetto del personale, la riorganizzazione dell'Istituto, effettuata a seguito della incorporazione di Inpdap ed Enpals, pur nella sua oggettiva complessità, si è tradotta più in una sommatoria di posti di funzione che in una azione di effettiva razionalizzazione, cui non sembra aver giovato l'istituzione di strutture di progetto con missione temporanea che non restano esenti da profili di criticità;
8. Per contro, l'opera di riassetto, con le modifiche introdotte al sistema dei controlli interni ha consentito di porre rimedio a molte disfunzioni organizzative e di funzionamento segnalate nei precedenti referti della Corte dei conti;
9. Nel settore dell'invalidità civile le norme emanate e le conseguenti scelte operate dall'Istituto non hanno ancora trovato piena attuazione; anche le misure normative adottate dal legislatore per superare le difficoltà operative riscontrate – previsione di stipula di convenzioni con le regioni per attribuire all'Inps le funzioni relative al primo accertamento dei requisiti sanitari – si sono rivelate sino ad oggi ancora poco fruttuose.

ritenuto che, assolto così ogni prescritto incumbente, possa, a norma dell'articolo 7 della citata legge n. 259 del 1958, darsi corso alla comunicazione alle dette Presidenze, oltre che dei bilanci degli esercizi 2013 e 2014 – corredati 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 i bilanci per gli esercizi 2013 e 2014 – corredati 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 i detti esercizi e per quanto di rilievo nell'anno 2015.

ESTENSORE

Gemma Tramonte

PRESIDENTE

Enrica Laterza

Depositata in segreteria il 10 febbraio 2016

SOMMARIO

PREMESSA	11
1. Quadro Normativo	12
2. Gli Organi	18
3. L'assetto strutturale.....	24
4. Il sistema dei controlli interni.....	32
5. Le risorse umane	38
6. Le contribuzioni	45
7. Le prestazioni.....	63
8. La vigilanza	88
9. Il contenzioso	100
10. I risultati delle singole gestioni	106
11. Le risultanze della gestione generale	139
12. Considerazioni conclusive	175

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Spese per gli Organi, le Commissioni e Comitati	23
Tabella 2 - Dotazione organica e consistenza personale INPS.....	38
Tabella 3 - Dotazione organica e consistenza personale al 31.12.2014	39
Tabella 4 - Distribuzione consistenza personale	39
Tabella 5 - Unità personale cessato dal servizio	40
Tabella 6 - Oneri accessori personale	42
Tabella 7 - Andamento entrate contributive anni 2010-2014 della gestione lavoratori settore privato	45
Tabella 8 - Entrate contributive comparto lavoro dipendente	46
Tabella 9 - Apporti dei fondi al FPLD.....	47
Tabella 10 - Numero iscritti comparto lavoro dipendente privato.....	48
Tabella 11 - Rapporto pensioni/iscritti/contributi.....	48

Tabella 12 - Numero iscritti comparto lavoratori autonomi.....	49
Tabella 13 - Rapporto pensioni/iscritti/contributi.....	49
Tabella 14 - Gettito contributivo comparto lavoro autonomo.....	49
Tabella 15 - Vendita voucher	51
Tabella 16 - Andamento degli incassi recupero crediti anni 2010-2014	52
Tabella 17 - Recupero crediti anni 2012-2014	52
Tabella 18 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi.....	53
Tabella 19 - Rilevazione crediti sospesi per cessioni enti morali dal periodo dicembre 2000 – Fondo pensioni lavoratori dipendenti	57
Tabella 20 - Attività di call option nel settore agricolo	59
Tabella 21 - DURC emessi.....	60
Tabella 22 - Pensioni previdenziali	65
Tabella 23 - Pensioni assistenziali.....	65
Tabella 24 - Volume complessivo dei trattamenti previdenziali (IVS).....	66
Tabella 25 - Volume complessivo dei trattamenti assistenziali (no IVS).....	67
Tabella 26 - Richieste di nuove provvidenze economiche	69
Tabella 27 - Prestazioni richieste nel 2013	71
Tabella 28 - Prestazioni richieste nel 2014	71
Tabella 29 - Accertamenti sanitari effettuati nel 2013 e nel 2014	71
Tabella 30 - Verbali definiti dai CML nel 2013.....	72
Tabella 31 - Verbali definiti dai CML nel 2014.....	72
Tabella 32 - Tempi accertamenti sanitari	74
Tabella 33 - Verifiche straordinarie	77
Tabella 34 - Verifiche ordinarie	77
Tabella 35 - CIG: ore autorizzate ed ore utilizzate anno 2013.....	79
Tabella 36 - CIG: tiraggio anno 2013	80
Tabella 37 - Oneri per le prestazioni di integrazione salariale - anno 2013	80
Tabella 38 - CIG: ore autorizzate ed ore utilizzate anno 2014.....	81
Tabella 39 - Oneri per le prestazioni di integrazione salariale - anno 2014	81
Tabella 40 - Spesa per indennità di mobilità e di disoccupazione anno 2013.....	82
Tabella 41 - Spesa per indennità di mobilità e di disoccupazione anno 2014.....	82
Tabella 42 - Spesa per ASpI e mini ASpI.....	83
Tabella 43 - Variazioni numero domande	83

Tabella 44 - Spese per indennità di maternità e di malattia	84
Tabella 45 - Verifiche mediche di controllo	84
Tabella 46 - Spesa per welfare integrativo	86
Tabella 47 - Risultati dall'azione di vigilanza nel 2013.....	89
Tabella 48 - Accessi ispettivi nel 2013.....	90
Tabella 49 - Risultati dell'azione di vigilanza nel 2014.....	91
Tabella 50 - Esiti dell'attività di verifica.....	92
Tabella 51 - Giacenze contenzioso nel periodo 2007-2014.....	101
Tabella 52 - Giudizi definiti nel periodo 2007-2014	101
Tabella 53 - Gestioni previdenziali.....	108
Tabella 54 - Fondo pensioni lavoratori dipendenti.....	109
Tabella 55 - Risultanze contabilità separate del FPLD.....	110
Tabella 56 - Numero e importo prestazioni medie.....	117
Tabella 57 - GIAS - trasferimenti dal bilancio dello Stato.....	118
Tabella 58 -Oneri pensionistici	119
Tabella 59 - Spesa per prestazioni.....	120
Tabella 60 - Numero trattamenti pensionistici	120
Tabella 61 - Contributi a carico dei datori di lavoro.....	130
Tabella 62 - Situazione patrimoniale gestione ex Inpdap	136
Tabella 63 - Risultato di esercizio e situazione patrimoniale della Gestione.....	137
Tabella 64 - Andamento dei saldi previsionali e finali anno 2013	140
Tabella 65 - Andamento dei saldi previsionali e finali anno 2014	141
Tabella 66 - Saldi del rendiconto generale anni 2013 e 2014	142
Tabella 67 - Gestione finanziaria di competenza	145
Tabella 68 - Spesa dell'area informatica.....	152
Tabella 69 - Gestione finanziaria di cassa	153
Tabella 70 - Situazione amministrativa anni 2013 e 2014	154
Tabella 71 - Crediti trasmessi all'AdR anni 2000-2014	156
Tabella 72 - Conto economico anni 2013-2014	158
Tabella 73 - Situazione patrimoniale anni 2013-2014.....	160
Tabella 74 - Situazione creditoria	161
Tabella 75 - Situazione debitoria	164
Tabella 76 - Assetto mobiliare gestione privata	166

Tabella 77 - Assetto mobiliare gestione pubblica	168
Tabella 78 - Numero di unità immobiliari da reddito	171
Tabella 79 - Andamento evolutivo della gestione generale	173

PREMESSA

Il presente referto ha come oggetto i risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale negli esercizi 2013 e 2014 e comprende i principali aggiornamenti sino a data corrente.

Il precedente referto, relativo all'esercizio 2012, è stato deliberato in data 22 novembre 2013 e pubblicato negli atti parlamentari della XVII Legislatura (Doc. XV°, n. 87).

1. Quadro Normativo

I principali provvedimenti legislativi che hanno interessato l'attività dell'Istituto negli anni di riferimento e che hanno prodotto effetti sul bilancio nell'esercizio 2013 e 2014, sono i seguenti:

- Legge 28 giugno 2012, n.92 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita", che istituisce tra l'altro, a decorrere dal 1° gennaio 2013, l'Assicurazione sociale per l'impiego (ASpI).
- Legge 7 agosto 2012, n.135 " Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2012, n.95 recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini", che dispone, tra l'altro, la riduzione dei consumi intermedi in misura pari al dieci per cento a decorrere dall'anno 2013 della spesa sostenuta a tal fine nell'anno 2010;
- Legge 6 novembre 2012, n.190 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", che ha stabilito i compiti in materia dell'organo di indirizzo politico delle pubbliche amministrazioni e quelli del responsabile per la prevenzione della corruzione. Tale responsabile propone, tra l'altro, entro il 31 gennaio di ogni anno, il piano triennale di prevenzione della corruzione all'organo politico il quale lo adotta e lo trasmette al Dipartimento della funzione pubblica;
- Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 12 dicembre 2012 "Soppressione della Gestione speciale, presso l'Inps, degli enti pubblici creditizi, ai sensi dell'articolo 7, comma 5, del decreto legislativo 20 novembre 1990, n.357" che stabilisce la soppressione della suddetta gestione, a decorrere dal 1° gennaio 2011, e trasferimento all'Assicurazione Generale Obbligatoria delle residue attività patrimoniali, così come risultanti dal rendiconto 2010;
- Legge 24 dicembre 2012, n.228 " Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2013), che ha previsto, tra l'altro:
 - ulteriori interventi di contenimento della spesa per gli enti pubblici di previdenza e assistenza sociale da adottare, nell'ambito della propria autonomia, al fine di conseguire, a decorrere dall'anno finanziario 2013, risparmi aggiuntivi non inferiori a 300 milioni di euro;
 - la realizzazione di un piano di 150.000 verifiche straordinarie annue, aggiuntivo rispetto all'ordinaria attività di accertamento, della permanenza di requisiti sanitari e reddituali, nei confronti dei titolari di benefici di invalidità civile, cecità, sordità, handicap e disabilità;

- l'obbligo, con decorrenza 2013, di rendere disponibile in modalità telematica la certificazione unica dei redditi da lavoro dipendente, pensione ed assimilati (CUD);
- l'aumento di un punto percentuale, dal 21 al 22, dell'aliquota IVA ordinaria a decorrere dal 1 luglio 2013;
- Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 28 marzo 2013 "Trasferimento all'Inps delle risorse strumentali, umane e finanziarie del soppresso Enpals, in attuazione dell'art.21, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n.201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214";
- Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 24 aprile 2013 "Riparto tra l'Inps e l'Inail dell'importo dei risparmi di spesa previsti dall'articolo 1, comma 108, della legge 24 dicembre 2012, n.228", che stabilisce che la percentuale di riparto a carico dell'Istituto ammonta all'80 per cento dei previsti risparmi di spesa, non inferiori a 300 milioni di euro annui, a decorrere dall'anno 2013;
- Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 5 luglio 2013 " Trasferimento delle risorse strumentali, umane e finanziarie del soppresso Inpdap, in attuazione dell'articolo 21, comma 2, del decreto- legge 6 dicembre 2011, n.201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n.214";
- Legge 9 agosto 2013 n. 98 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 21 giugno 2013, n.69, recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia", che introduce disposizioni riguardanti:
 - la proroga degli incarichi dei componenti del Civ dell'Inps non oltre il 30 settembre 2013;
 - la semplificazione in merito alle verifiche dell'Inps sull'accertamento dell'invalidità;
- Legge 9 agosto 2013 n. 99, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 giugno 2013, n.76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (Iva) e altre misure finanziarie urgenti" che regolamenta:
 - gli incentivi per le nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani;
 - la modifica della disciplina delle prestazioni occasionali di tipo accessorio retribuite mediante buoni orari del valore prefissato (cd voucher);
- Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 02/10/2013, inerente il "Trasferimento all'Inps, gestione ex Inpdap, delle risorse strumentali, umane e finanziarie del soppresso Enam";

- Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 20 novembre 2013 "Perequazione automatica delle pensioni per l'anno 2013 e valore definitivo per l'anno 2012";
- Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 12 dicembre 2013 " Modifica del saggio di interesse legale, con decorrenza dal 1 gennaio 2014", che dispone la misura del saggio degli interessi legali fissata all'1 per cento in ragione d'anno, con decorrenza dal 1 gennaio 2014;
- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (Legge di stabilità 2014) che, tra le varie disposizioni, ha previsto:
 - la suddivisione degli incrementi per il 2014, 2015 e 2016 dei trasferimenti dovuti dallo Stato alle gestioni previdenziali, pari complessivamente a 733,89 milioni di euro;
 - che le anticipazioni di bilancio concesse all'Inpdap negli esercizi pregressi al 2012, che ammontano a 21.698 milioni, devono intendersi effettuate a titolo definitivo, al fine di garantire il pagamento delle prestazioni erogate dall'Istituto stesso;
 - interventi per il finanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, contratti di solidarietà e cassa integrazione guadagni straordinaria;
 - modifiche alla "riforma Fornero" in tema di Fondi di solidarietà con riferimento alle specifiche procedure di costituzione ed alle finalità degli stessi;
 - l'estensione delle competenze della Commissione parlamentare di controllo sugli enti previdenziali;
 - l'incremento di 6.000 unità del contingente di una categoria di lavoratori esodati;
 - l'ampliamento della platea dei soggetti salvaguardati dall'applicazione della disciplina pensionistica di cui all'articolo 24 del decreto-legge n.201 del 2011 (riforma Fornero);
 - la proroga, a tutto il 2014, del blocco dell'aumento del trattamento economico accessorio dei pubblici dipendenti;
 - la misura, differenziata in fasce, della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici;
 - la modifica della disciplina sui termini temporali della rateizzazione dell'erogazione dei trattamenti di fine servizio (Tfs) o di fine rapporto (Tfr) dei dipendenti pubblici;
 - un contributo di solidarietà, per il triennio 2014-2016, sui trattamenti pensionistici obbligatori eccedenti determinati limiti in relazione al trattamento minimo Inps;
 - l'innalzamento dell'aliquota contributiva per i soggetti iscritti alla gestione separata Inps;
- Legge 29 gennaio 2014, n.5 " Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 novembre 2013, n.133, recante disposizioni urgenti concernenti l'Imu, l'alienazione di immobili

pubblici e la Banca d'Italia" che reca tra l'altro disposizioni riguardanti la Banca d'Italia relative:

- all'aumento del capitale proprio, mediante utilizzo delle riserve statutarie, fino all'importo di 7.500.000.000 euro;
 - alla possibilità di distribuire ai partecipanti esclusivamente dividendi annuali, a valere sugli utili netti, per un importo non superiore al 6 per cento del capitale;
 - al divieto, per ciascun partecipante, di possedere, direttamente o indirettamente, una quota del capitale superiore al 3 per cento;
- Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali 7 febbraio 2014, n. 79141 che ha istituito il "Fondo di solidarietà residuale, ai sensi dell'articolo 3, comma 19, legge 28 giugno 2012, n. 92" allo scopo di assicurare la tutela, in costanza di rapporto di lavoro, nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, ai lavoratori delle imprese appartenenti ai settori non rientranti nel campo di applicazione della normativa in materia di integrazione salariale ovvero che siano esclusi dal campo di applicazione del fondo di settore;
- Legge 23 giugno 2014 n. 89 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale. Delege al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria " che tra l'altro ha statuito:
- la riduzione del cuneo fiscale per lavoratori dipendenti e assimilati, per l'anno 2014, con annessi meccanismi di compensazione per i sostituti di imposta e per gli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria;
 - l'incremento di sei punti percentuali, a decorrere dal 1 luglio 2014, dell'aliquota di tassazione dei redditi di natura finanziaria, attualmente al 20 per cento;
 - l'applicazione di un'unica imposta sostitutiva dovuta con riferimento alla rivalutazione delle quote di partecipazione al capitale di Banca d'Italia;
 - integrazioni ed aggiornamenti del "decreto trasparenza" stabilendo, peraltro, che le pubbliche amministrazioni pubblichino i documenti e gli allegati del bilancio, preventivo e consuntivo, entro trenta giorni dalla loro adozione, rendendo accessibili, anche attraverso il ricorso ad un portale unico, i dati relativi alle entrate e alle spese in formato tabellare aperto che ne consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo;

- la riduzione a carico delle pubbliche amministrazioni della spesa per acquisti di beni e servizi, in ogni settore, per un ammontare pari a 700 mln;
- la facoltà di rinegoziazione dei contratti di fornitura di beni e servizi con autorizzazione a ridurre il prezzo del 5 per cento;
- la riduzione del 15 per cento, a decorrere dal 1° luglio 2014, dei canoni di locazione passiva degli immobili utilizzati per fini istituzionali dalle pubbliche amministrazioni;
- la regolamentazione del monitoraggio dei debiti delle pubbliche amministrazioni attraverso l'utilizzo della piattaforma elettronica;
- l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di allegare alle relazioni dei bilanci consuntivi o di esercizio, un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti;
- l'ulteriore riduzione su base annua dei trasferimenti dal bilancio dello Stato, in misura pari al 5 per cento della spesa sostenuta per consumi intermedi nell'anno 2010. Le somme derivanti da tali riduzione dovranno essere versate annualmente ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno di ciascun anno.
- Legge 11 agosto 2014, n. 114 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" che tra l'altro ha stabilito:
 - l'introduzione della mobilità obbligatoria e volontaria anche tra amministrazioni diverse sottoposta a determinate condizioni;
 - la ricollocazione del personale in disponibilità in mansioni anche inferiori di un livello rispetto a quello originario;
 - la soppressione dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e la definizione delle funzioni dell'Autorità nazionale anticorruzione;
- Legge 10 ottobre 2014, n. 147 "Modifiche alla disciplina dei requisiti per la fruizione delle deroghe riguardanti l'accesso al trattamento pensionistico" che, tra l'altro, dispone l'estensione dei benefici, in materia di deroghe, per l'accesso al trattamento pensionistico, in favore di ulteriori 32.100 lavoratori;
- Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 20 novembre 2014 "Perequazione automatica delle pensioni per l'anno 2014 e valore definitivo per l'anno 2013" che stabilisce che la

percentuale di variazione per il calcolo della perequazione delle pensioni per l'anno 2014 sia determinata in misura pari allo +0,3 per cento dal 1 gennaio 2015, salvo conguaglio, da effettuarsi in sede di perequazione per l'anno successivo.

Per ogni ulteriore approfondimento normativo si rimanda alla relazione sulla gestione del Direttore generale.

2. Gli Organi

La *governance* dell'Istituto ha subito nel periodo in esame ripetute modificazioni e trasformazioni che, iniziate nel febbraio 2014 con le dimissioni del Presidente in carica anche in connessione di vicende che hanno interessato l'Autorità giudiziaria, sono proseguite con la nomina a scadenza di un Commissario straordinario a cui ha fatto seguito la nomina di un altro Commissario, di breve durata, per concludersi con la nomina il 16 febbraio 2015 del Presidente che, a seguito della normativa recata dal d.l. 78 del 2010, svolge anche le funzioni del soppresso Consiglio di Amministrazione.

Il tema degli organi – che riveste rilevanza primaria nella conduzione di un ente, per di più se di grandi dimensioni e con funzioni di primaria rilevanza per la collettività – e, in particolare, la soppressione del C.d.A., è stato oggetto, nei precedenti referti, di reiterati rilievi e osservazioni della Corte dei conti che ha rimarcato soprattutto l'accentramento di poteri nel Presidente che cumula le attribuzioni sia di rappresentanza legale che di indirizzo amministrativo con rischi di alterazione del meccanismo di contrappesi proprio dell'assetto duale.

E' da rilevare che la mancata costituzione del C.d.A., porta ad una eccessiva concentrazione di poteri e di responsabilità in capo al Presidente e alla contestuale assenza di apporti di qualificate conoscenze e di esperienze settoriali, nonché di confronti e dibattiti finalizzati al perseguimento dei migliori risultati decisionali.

2.1 Nell'anno 2013 il Presidente pro tempore dell'Istituto, nominato nel luglio del 2008 e, scaduto il C.d.A., nominato anche commissario straordinario con il compito di esercitare i poteri del soppresso Consiglio fino all'adozione dei provvedimenti di riorganizzazione e riordino dell'ente in base alla legge 247 del 2007, art. 1, e comunque sino al 31 maggio 2010, ha ininterrottamente proseguito la sua attività nel ruolo di vertice monocratico di rappresentanza legale e di organo svolgente, per devoluzione, i compiti spettanti al non rinnovato e poi soppresso C.d.A..

Disposta l'incorporazione nell'Inps dell'Inpdap e dell'Enpals, ad opera del d.l. c.d. "Salva Italia", convertito nella legge 214 del 2011 (art. 21 comma 9), la durata in carica del Presidente è stata differita al 31 dicembre 2014, al fine di guidare la fusione degli enti citati prevista dal medesimo decreto, con il compito di promuovere iniziative di riorganizzazione e di verificarne l'attuazione.

In data 12 febbraio 2014, a seguito delle dimissioni rassegnate dal Presidente, è stato nominato un Commissario straordinario fino al 30 settembre dello stesso anno con il compito di gestione dell'Istituto - con poteri analoghi a quelli del Presidente per completare le fasi realizzative del processo di incorporazione e organizzazione.

Compito precipuo del Commissario è stato quello di elaborare il Piano industriale, adottato sulle specifiche indicazioni del Ministero del lavoro (formulate a seguito di osservazioni degli organi di controllo), per consentire, sulla base di una trasparente e preventiva pianificazione degli interventi, il necessario monitoraggio e l'esercizio dell'attività di vigilanza sulle attività poste in essere, nonché le opportune valutazioni sulle fasi di riordino conseguente all'incorporazione dei due enti soppressi. Successivamente, e sulla base del predisposto Piano industriale (determinazione n. 38 del 2014), il Commissario, in linea con il mandato conferitogli, ha proceduto nel disegnare la nuova struttura dell'Ente, e la conseguente organizzazione. Sono stati adottati gli atti riguardanti la pianta organica dell'Istituto (determinazione n. 58 del 2014), l'organizzazione dell'Ente (determinazione n. 117 del 2014), l'ordinamento delle funzioni centrali e periferiche (determinazione n. 118 del 2014), l'istituzione di progetti di livello dirigenziale generale (determinazione n. 120 del 2014) e l'attribuzione degli incarichi di livello dirigenziale generale. Atti tutti sui quali sono stati formulati rilievi e osservazioni da parte del Magistrato delegato al controllo e del Collegio dei Sindaci; chiarimenti sono stati altresì richiesti all'Istituto dai Ministeri vigilanti.

Scaduto il mandato nel settembre 2014, è stato nominato un nuovo Commissario, con durata ottobre 2014 - giugno 2015.

Il 24 dicembre 2014, è stato designato il Presidente, in carica dal 16 febbraio 2015.

2.2 In ordine al Civ, nominato nell'attuale composizione (22 componenti) dal 1° ottobre 2013, nei precedenti referti la Corte dei conti ha ripetutamente evidenziato l'esigenza di una revisione dell'ampia consistenza numerica e, nel contempo, rilevato la necessità di una più precisa definizione del ruolo e di una maggiore esigibilità dei poteri di indirizzo e vigilanza; poteri rivendicati, in modo fermo, dallo stesso Organo per poter adempiere in maniera adeguata ai compiti che la legge istitutiva gli ha assegnato.

Quanto all'azione svolta dal citato Organo, tra gli atti più significativi emessi nel 2013 e nel 2014 rilevano le relazioni programmatiche, che rappresentano, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento di amministrazione e contabilità, il documento con il quale annualmente il Consiglio stesso determina le linee strategiche e di indirizzo dell'Istituto.

Il Civ, in particolare, ha individuato alcune strategie evolutive che prevedono:

- il rafforzamento della presenza dell'Istituto sul territorio, anche in funzione delle nuove caratteristiche dell'utenza e delle modalità di fruizione dei servizi, al fine di migliorare costantemente il rapporto con i cittadini e garantire una sempre migliore qualità dei servizi;

- una valutazione attenta dei risultati raggiunti con la telematizzazione, verificando vantaggi ed eventuali disservizi;
- il recupero della funzione consulenziale da parte dell'Istituto, che il sistema di telematica ha in parte ribaltato sui partner istituzionali.

In relazione, invece alle criticità connesse al processo di integrazione dell'Inpdap e dell'Enpals nell'Inps, ha fornito indicazioni che prevedono:

- un attento monitoraggio delle azioni di sviluppo e integrazione previste dal Piano industriale;
- una verifica costante della qualità dei servizi resi all'utenza;
- la predisposizione di adeguati interventi di formazione, informazione e addestramento nei confronti del personale dell'Istituto.

Infine, nella Relazione Programmatica 2016-2018 il Civ ha indicato linee strategiche di indirizzo programmatico per le attività dell'Istituto, sulla base dello scenario macroeconomico ed istituzionale e della legislazione di settore vigente. Linee strategiche che si articolano in obiettivi di consolidamento (riferiti a indirizzi contenuti nella relazione programmatica 2015-2017 da completare in ragione della loro portata pluriennale, tra questi: la qualità dei servizi all'utenza, lo sviluppo dei processi organizzativi e gestionali, la valorizzazione dell'intero patrimonio dell'Istituto) e obiettivi innovativi (riferiti alle nuove attività in attuazione delle innovazioni normative intervenute, in particolare la legge c.d. *Jobs Act* e la legge di stabilità 2015, legge 190/2014).

2.3 Con riguardo al Direttore generale, configurato normativamente quale organo dell'Istituto, va evidenziato che in esso si concentra il potere di gestione con il riconoscimento di tutte le attribuzioni necessarie a conseguire gli obiettivi e i risultati, ottimizzando le risorse, con le connesse responsabilità.

Spetta altresì al Direttore, per la preposizione alla tecnostruttura ed alla connessa responsabilità del suo operato, un generale potere di proposta che riveste rafforzati aspetti di obbligatorietà nei casi di attribuzione di taluni qualificati compiti, quali la nomina dei dirigenti generali spettante al Presidente.

2.4 Nei precedenti referti sono state ripetutamente ribadite osservazioni in ordine all'assetto della vigilanza ministeriale e dei controlli spettanti al Collegio dei Sindaci.

Appare necessaria una puntuale ridefinizione dei poteri ministeriali, basati su procedure approvative dei provvedimenti più rilevanti, da aggiornare agli indirizzi legislativi di rispetto delle

autonomie e da delimitare, incisivamente, alle verifiche di coerenza con i programmi e gli indirizzi governativi in materia di previdenza.

E' da rilevare che, allo stato, l'approvazione normativamente prevista di taluni, rilevanti provvedimenti e la connessa facoltà di avanzare richieste di chiarimenti e/o di formulare osservazioni si concretizzano all'atto pratico in rapporti tra Collegio dei Sindaci, Amministrazioni vigilanti e Direttore generale dell'Istituto. In sostanza, il Collegio sindacale rappresenta ipotesi di criticità sulle quali i Ministeri vigilanti chiedono chiarimenti o integrazioni al Direttore che espone le motivazioni sostanzialmente alla base degli atti adottati. Ciò comporta con frequenza che, a loro volta, le amministrazioni interessate trasferiscano al Collegio dei Sindaci quanto ricevuto in risposta con ciò innestandosi un lungo procedimento senza una tempestiva definizione delle criticità rappresentate.

Si segnalano, in particolare, le problematiche relative all'adozione del Piano industriale, del regolamento di organizzazione dell'Ente, dell'ordinamento dei servizi, nonché alla nomina e alla assegnazione dei dirigenti generali. Problematiche non ancora giunte a definizione.

Il Collegio sindacale svolge sia controllo successivo sui singoli atti, e in particolare su quelli relativi alla gestione del patrimonio (ex art. 10, comma 1, della legge n. 88 del 1989), sia compiti di vigilanza sul rispetto delle norme generali e specifiche dell'Ente e sul suo assetto organizzativo e contabile in base al rinvio operato al codice civile (ex art. 3, comma 7, del d.lgs. 479 del 1994) oltre al prescritto intervento alle sedute degli organi dell'Istituto e dei Comitati centrali preposti ai numerosi fondi e gestioni dallo stesso amministrati.

In ordine all'azione svolta dai Sindaci, è da rilevare l'impegnativo esercizio delle funzioni di controllo che si è concretizzato in approfondite relazioni sui documenti di bilancio e nella formulazione di rilievi sulle maggiori criticità gestionali e raccomandazioni per migliorare l'andamento dell'Istituto.

Particolare attenzione è stata dedicata ai provvedimenti di riorganizzazione dell'Ente, alle procedure di nomina dei dirigenti generali, alla gestione del personale, alla attività contrattuale, segnalando in questo caso all'Anac le criticità riscontrate. Nel corso del 2014 il Collegio ha proceduto ad audizioni dei responsabili di Direzioni centrali, evidenziando le problematiche in atto nei settori di competenza e sollecitando al Direttore generale l'attuazione di opportuni correttivi.

Ha proceduto, inoltre, nel biennio in esame, a verifiche mirate sul territorio.

2.5 La spesa complessivamente impegnata per gli organi dell'ente ammonta nel 2013 a 4 mln di euro (4,1 mln nel 2012) e a 3,3 mln di euro nel 2014.

L'indennità di carica del Presidente è stata di 218.964 euro nel 2013 e di 84.460 euro (18.322 gennaio-febbraio, 66.138 marzo-settembre, 0 ottobre-dicembre) nel 2014.

I compensi annui del CIV ammontano a 24.179 euro per il Presidente e a 14.508 per ciascuno dei componenti.

Il Direttore generale ha percepito 302.775 euro nel 2013 e 240.000 euro nel 2014 in applicazione dell'art. 13 del d.l. n. 66 del 2014.

La seguente tabella espone la spesa effettivamente sostenuta negli anni 2013 e 2014 per gli organi, comitati e commissioni.

Tabella 1 - Spese per gli Organi, le Commissioni e Comitati

Spese per gli Organi, le Commissioni e Comitati												
ORGANI	compensi fissi	impegni spesa gettoni	impegni spesa rimborsi	Anno 2013	Incidenza su totale	compensi fissi *	impegni spesa gettoni	impegni spesa rimborsi	Anno 2014	Incidenza su totale	differenza 2014 su 2013	% var.
Presidente	220.000	0	23.000	243.000	8,2%	140.000	0	30.041	170.041	5,7%	-72.959	-30%
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	409.500	0	280.000	689.500	23,2%	396.874	0	137.902	534.776	18,0%	-154.724	-22%
Collegio sindacale	1.743.000	0	15.000	1.758.000	59,0%	2.142.133	0	5.683	2.147.816	72,1%	389.816	22%
Sub. Tot. A	2.372.500	0	327.500	2.700.000	90,7%	2.679.007	0	178.626	2.857.633	96,0%	157.633	6%
Comitati e Comm.ni Centrali												
FPLD	0	12.000	12.000	24.000	0,8%	0	6.953	8.438	15.391	0,5%	- 8.609	-36%
Prestazioni Temporanee	0	6.000	13.000	19.000	0,6%	0	4.595	3.000	7.595	0,3%	- 11.405	-60%
GIAS	0	600	0	600	0,0%	0	600	0	600	0,0%	-	0%
CD-CM	0	6.500	25.500	32.000	1,1%	0	6.658	12.724	19.382	0,7%	-12.618	-39%
Artigiani	0	1.500	5.520	7.020	0,2%	0	1.553	6.520	8.073	0,3%	1.053	15%
Commercianti	0	9.700	12.500	22.200	0,7%	0	10.026	14.500	24.526	0,8%	2.326	10%
Parasubordinati	0	5.500	5.520	11.020	0,4%	0	2.575	5.520	8.095	0,3%	-2.925	-27%
FF.SS.	0	1.680	4.500	6.180	0,2%	0	1.442	2.000	3.442	0,1%	-2.738	-44%
Volo	0	5.000	2.850	7.850	0,3%	0	2.526	2.849	5.375	0,2%	-2.475	-32%
Clero	0	1.500	4.300	5.800	0,2%	0	1.326	4.266	5.592	0,2%	-208	-4%
Familiari	0	1.500	6.500	8.000	0,3%	0	1.532	3.432	4.954	0,2%	-3.046	-38%
Commissione CAU	0	13.000	13.100	26.100	0,9%	0	7.553	10.000	17.553	0,6%	-8.547	-33%
Gas	0	0	0	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%	-	0%
Commissioni Centrali	0	0	0	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%	-	0%
Commissioni ex INPDAP	0	20.000	20.000	40.000	1,3%	0	20.343	20.999	41.342	1,4%	1.342	0%
Vigilanza dipendenti Civili militari Stato	0	0	0	0	0,0%	0	4.566	1.000	5.566	0,2%	-	-
Vigilanza Enti locali	0	0	0	0	0,0%	0	6.914	10.410	17.324	0,6%	-	-
Vigilanza Enti di diritto pubblico	0	0	0	0	0,0%	0	2.009	500	2.509	0,1%	-	-
Vigilanza pensioni sanitari	0	0	0	0	0,0%	0	1.562	6.589	8.151	0,3%	-	-
Vigilanza pensioni ufficiali giudiziari	0	0	0	0	0,0%	0	2.000	500	2.500	0,1%	-	-
Vigilanza insegnanti di asilo	0	0	0	0	0,0%	0	2.013	500	2.513	0,1%	-	-
Comitato tecnico pensioni privilegiate	0	0	0	0	0,0%	0	1.279	1.500	2.779	0,1%	-	-
Totale Comitati e Comm.ni Centrali	0	84.480	125.290	209.770	7,0%	0	67.682	94.238	161.920	5,4%	- 47.850	-23%
Sub. Tot. B	0	84.480	125.290	209.770	7,0%	0	67.682	94.238	161.920	5,4%	- 47.850	-23%
Comitati Fondi di Solidarietà												
Credito	0	3.800	1.700	5.500	0,2%	0	2.000	1.500	3.500	0,1%	- 2.000	-36%
Credito Cooperativo	0	3.600	2.600	6.200	0,2%	0	2.172	1.784	3.956	0,1%	- 2.244	-36%
Assicurativi	0	1.500	9.100	10.600	0,4%	0	66	0	66	0,0%	- 10.534	-99%
Monopoli	0	2.640	8.400	11.040	0,4%	0	1.000	1.000	2.000	0,1%	- 9.040	-82%
Tributi	0	2.800	10.500	13.300	0,4%	0	1.000	1.000	2.000	0,1%	-11.300	-85%
Poste	0	2.640	4.000	6.640	0,2%	0	1.000	1.000	2.000	0,1%	-4.640	-70%
Trasporto Aereo	0	5.980	4.500	10.480	0,4%	0	6.006	3.000	9.006	0,3%	- 1.474	-14%
Totale Comitati Fondi di solidarietà	0	22.960	40.800	63.760	2,1%	0	13.244	9.284	22.528	0,8%	- 41.232	-65%
Sub. Tot. C	0	22.960	40.800	63.760	2,1%	0	13.244	9.284	22.528	0,8%	- 41.232	-65%
Totale Comitati e Comm. Centrali (Sub. Tot. B + Sub.C)	0	107.440	166.090	273.530	9,2%	0	80.926	103.522	184.448	6,2%	-89.082	-33%
Tot. D	0	107.440	166.090	273.530	9,2%	0	80.926	103.522	184.448	6,2%	-89.082	-33%
Comitati e Comm.ni a livello periferico												
Comitati regionali	0	0	0	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%	-	0%
Comitati provinciali	0	0	0	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%	0	0%
Comitati e Comm. a livello periferico	0	0	0	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%	-	0%
Sub. Tot. E	0	0	0	0	0,0%	0	0	0	0	0,0%	-	0%
OIV Sub. Tot. F	34.099	0	10.000	44.099	1,5%	34.099	0	10.000	44.099	1,5%	-	0%
TOTALE GENERALE												
Tot. A + Tot. D + Tot. E + Tot. F	2.406.599	107.440	503.590	3.017.629	100,0%	2.713.106	80.926	292.148	3.086.180	100,0%	68.551	2%

Compensi fissi Organi ex-INPDAP Anno 2012

Compensi fissi Organi ex-ENPALS Anno 2012

* L'importo indicato per l'anno 2014 relativo ai compensi fissi del Collegio sindacale comprende gli emolumenti (€ 1.594.385) e gli oneri riflessi (€ 547.748)

3. L'assetto strutturale

3.1 Nel corso del 2013 sono state poste in essere, in attesa della emanazione dei decreti di trasferimento delle risorse strumentali, umane e finanziarie dell'Inpdap e dell'Enpals (dm 28 marzo 2013 e dm 5 luglio 2013), le attività necessarie ad una graduale incorporazione nell'Inps dei suddetti enti.

Come descritto nel precedente referto, al fine di garantire livelli omogenei di servizio, adeguati alle diverse tipologie di utenti e di eliminare, nel contempo, duplicazioni di competenze, è stata attribuita all'ex Inpdap la denominazione di "Gestione dei dipendenti pubblici" e, nelle more del conclusivo riassetto, sono state istituite 3 nuove Direzioni centrali (Formazione e sviluppo competenze, Assistenza e invalidità civile, Credito e welfare), sono stati conferiti 9 specifici incarichi di dirigente generale e sono state assegnate ad interim 7 delle 13 strutture centrali dell'Inpdap, rendendo indisponibili i corrispondenti posti.

In pratica, sono state adottate determinazioni volte ad assicurare la continuità delle prestazioni degli Enti soppressi e la progressiva eliminazione della duplicazione di competenze (principalmente attraverso l'assegnazione degli incarichi ad interim), oltre che ad eliminare le difficoltà di integrazione dei 12 uffici dirigenziali centrali di livello generale dell'Inps, effetto delle riduzioni operate con il riassetto del 2008, dei 13 uffici dell'Inpdap, nonché dei 15 uffici territoriali con gli 11 dell'Ente incorporato.

Nell'aprile 2014 è stato approvato il Piano industriale triennale per gli anni 2014-2016 (determinazione commissariale n. 38), articolato in diverse azioni progettuali sulla base di una analisi organizzativa e finanziaria d'impatto dei diversi interventi, in relazione agli obiettivi di risparmio da conseguire, per procedere al definitivo riassetto organizzativo, assicurando l'integrazione delle strutture, del personale e delle procedure attraverso l'efficientamento dei sistemi tecnologici, la valorizzazione delle professionalità delle risorse umane e l'ottimizzazione delle risorse strumentali.

Le direttrici di sviluppo contenute nel Piano, in particolare alcune azioni in esse previste, si pongono in una logica di continuità rispetto alle iniziative attivate dall'Istituto all'indomani della emanazione del d.l. 201 del 2011 e sono state individuate per il raggiungimento di obiettivi strategici, tra i quali il mantenimento di elevati standard di qualità dei servizi erogati, la diffusione di una vasta cultura previdenziale, nonché la contribuzione nel processo di evoluzione del settore della previdenza e dell'assistenza, la valorizzazione delle specializzazioni e delle risorse umane.

Tali direttrici – organizzazione, risorse umane, processi, tecnologia informatica, patrimonio - coerenti con le linee di indirizzo contenute nella Relazione programmatica del Civ per gli anni 2014-2016, sono state individuate partendo dall'analisi del contesto socio- economico che l'Istituto si trova ad affrontare e dalla particolare esigenza di completare il processo di integrazione degli enti incorporati.

In particolare, il nuovo assetto *a tendere* – configurato per garantire, a livello centrale, la copertura delle nuove aree funzionali attribuite all'Istituto e, a livello territoriale, l'evoluzione dei modelli di offerta dei servizi - ha previsto una struttura di livello dirigenziale generale alle dirette dipendenze degli Organi (Audit) e tre nuove Direzioni centrali (Studi e Ricerche, Convenzioni Internazionali, Ispettorato); sono state confermate le Direzioni centrali istituite durante il processo di integrazione: Formazione, Assistenza e invalidità civile, Credito e Welfare e sono state previste 14 funzioni di livello dirigenziale generale con competenze trasversali interfunzionali a termine su tematiche relative alle implicazioni del completamento del processo di integrazione degli enti soppressi, alla raccolta e sistemazione delle competenze di innovazione e ad altri aspetti evolutivi di particolare rilevanza.

In continuità con il precedente ordinamento dei servizi, sono stati mantenuti i coordinamenti generali delle quattro Attività professionali (legale, tecnico edilizio, statistico attuariale e medico legale) - eliminando pertanto la transitoria sovrapposizione delle prime tre aree, con quelle degli Enti incorporati (e dei relativi coordinatori generali) - le Direzioni regionali di livello dirigenziale generale (n. 15).

Con determinazione commissariale 58 del 2014 è stata definita la nuova pianta organica dell'Istituto che prevede 48 posti di funzione dirigenziale generale, suddivisi tra n. 19 Direzioni centrali, 13 funzioni di livello dirigenziale generale per progetti temporanei, 15 Direzioni Regionali di livello dirigenziale generale e l'Organismo indipendente di valutazione (Oiv). Alle suddette funzioni sono da aggiungere le quattro attività professionali.

Il provvedimento è stato trasmesso ai Ministeri vigilanti e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo le disposizioni della legge 88 del 1989, art. 8, comma 1. Dell'avvenuta approvazione è stata data comunicazione dal Dipartimento della Funzione pubblica con nota del 30 aprile 2015.

All'adozione del Piano industriale e della pianta organica hanno fatto seguito il Regolamento di organizzazione (determinazione n. 117 del 2014) e l'Ordinamento delle funzioni centrali e periferiche (determinazione 118 del 2014), nonché l'istituzione dei 13 progetti temporanei (determinazione 120 del 2014), trasmessi ai Ministeri vigilanti.

Successivamente, previo interpello, sono stati attribuiti gli incarichi dirigenziali di I fascia, con decorrenza 1° settembre 2014, e con analoga procedura sono stati conferiti gli incarichi dirigenziali di II fascia con decorrenza 1° ottobre 2014.

Sugli atti adottati sono stati formulati rilievi sia da parte del magistrato delegato al controllo che del Collegio dei Sindaci. Richieste di chiarimenti ed osservazioni sono state formulate reiteratamente dai Ministeri vigilanti.

Con tali rilievi e osservazioni è stato evidenziato che i contenuti del Piano non contengono riferimenti alla *spending review* governativa; il periodo transitorio triennale, definito dal Piano industriale "organizzazione a tendere" conferirebbe indeterminatezza al Piano stesso; la ricognizione dell'organico non è stata effettuata con atto autonomo e propedeutico all'adozione del riordino, ma adottata in un secondo momento ed allegata al Piano industriale; la previsione di Strutture organizzative definite "progetti temporanei" non è stata adeguatamente motivata nei presupposti di diritto e di fatto posti a base della loro istituzione, oltre che sovrapposta alle funzioni centrali.

In particolare, relativamente al Piano industriale, si è osservato che la missione assegnata all'Istituto è stata quella di provvedere al riordino a conclusione dell'incorporazione degli Enti soppressi secondo le disposizioni del d.l. 201/2011, e quindi di procedere principalmente ad una riorganizzazione dei servizi e della struttura dell'Istituto; riorganizzazione che non può tradursi in una semplice sommatoria di posti di funzione, tale da non consentire una razionalizzazione, con conseguenti riflessi sotto i profili dei fabbisogni e della dotazione organica.

Al contrario, secondo l'Amministrazione, il Piano industriale è per sua necessità un documento programmatico che illustra i vincoli imposti dalle disposizioni vigenti (ad esempio limiti finanziari disposti dalla *spending review*) e rileva le opportunità di sviluppo del triennio. Per sua natura non è quindi idoneo ad esaurire in un unico provvedimento tutti gli atti necessari e presupposti al completamento del processo di riordino, che trova invece un suo primo assestamento con l'adozione del Regolamento di Organizzazione e con l'Ordinamento dei servizi. Il riassetto degli organici, peraltro, secondo l'amministrazione, avviene normalmente a valle di una ridefinizione della missione assegnata e solo all'esito della elaborazione di un Piano industriale è possibile verificare l'idoneità della quantità e qualità delle risorse umane in funzione degli obiettivi individuati.

In ordine alla istituzione delle Strutture di progetto con missione temporanea, oltre alla rilevata carenza di presupposti normativi, le osservazioni formulate dal magistrato delegato e dal Collegio dei Sindaci hanno avuto riguardo ai contenuti delle stesse, a volte molto ampi così da poter essere assimilate a Direzioni centrali, a volte con l'attribuzione di attività che sembrano assorbire quelle

delle Direzioni centrali, oppure con contenuti tanto scarni da sembrare in contrasto con l'affermazione di "progetti con caratteristiche di eccezionale rilievo", ancorché di durata limitata. L'orientamento dell'Amministrazione sul punto si fonda sul presupposto della presenza nell'Istituto fin dal 2001 quale modalità organizzativa di strutture temporanee che, oltre a raccordarsi con la durata temporanea degli incarichi dirigenziali, soddisfano l'esigenza di progressivo adattamento delle strutture stesse in situazioni di elevata complessità, tra le quali quelle tipiche dei processi di integrazione. D'altra parte, la previsione di nuove direzioni centrali, come quella di funzione di livello dirigenziale generale relative a competenze trasversali interfunzionali a termine, è espressione di scelte che si collocano nell'ambito della autonomia organizzativa dell'Istituto sancita dall'art. 1, comma 2, della legge 88 del 1989, che non contrasta con le disposizioni normative vigenti in materia (d.l. 95 del 2012, art. 2 comma 10 bis), avendo l'Istituto individuato le strutture nel rispetto della pianta organica contemplata nella determinazione 58 del 2014.

Al riguardo, pur riconoscendo l'autonomia dell'Ente sancita dalla citata legge 88 del 1989, è da rilevare che l'istituzione delle strutture in questione sembra rispondere all'esigenza di far fronte ad un processo di riorganizzazione derivante dalla incorporazione dell'Inpdap e dell'Enpals, rilevante e non scevro di difficoltà, che l'Istituto ha ritenuto di dover affrontare in modo da non sollevare problematiche nella organizzazione e nella conseguente erogazione dei servizi resi alla collettività.

E' da aggiungere comunque che l'autonomia riconosciuta all'Inps, ente pubblico, e quindi la flessibilità organizzativa reclamata, deve sempre raccordarsi ai principi contenuti in norme costituzionali e, in particolare, all'art. 97 che sancisce il principio che gli uffici siano organizzati in modo da assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione.

In tale contesto, sono anche da valutare la permanenza e la sopravvenuta moltiplicazione delle Direzioni centrali che svolgono attività strumentali (ad esempio: Pianificazione e controllo di gestione, Organizzazione, Risorse umane, Comunicazione, Studi e ricerche) in presenza di indirizzi legislativi di concentrazione delle funzioni istituzionali e di riduzione e unificazione di quelle strumentali. Peraltro, nello scorporare attività in espansione e/o segnatamente critiche, emerge un eccessivo "spacchettamento" delle Direzioni centrali unitarie preesistenti, comunque da sottoporre a verifica quanto a risultati in termini di funzionalità, economicità ed efficacia.

Al fine di coordinare le proprie politiche di acquisto, ridefinire le competenze centro-periferia per conseguire contenimenti di spesa e concentrare le funzioni degli acquisti per conseguire economie di scala, è stata disposta, come riportato nel Piano industriale 2014-2017, la concentrazione delle funzioni di acquisto in un'unica Direzione centrale (concentrate invece in tre Direzioni centrali

subito dopo il processo di incorporazione dell'Inpdap e dell'Enpals), nell'ambito della quale opera la Centrale Unica Acquisti; struttura riconfermata nell'Ordinamento delle funzioni centrali e periferiche dell'Inps, approvato con determinazione commissariale n. 118 del 2014.

La "Centrale Acquisti" è stata individuata nella Direzione centrale risorse strumentali al fine di garantire la gestione unitaria dell'attività negoziale sull'intero territorio nazionale nell'acquisizione di lavori, forniture e servizi necessari al funzionamento delle diverse strutture dell'Istituto, ad eccezione dei fabbisogni relativi alla gestione del patrimonio immobiliare da reddito, che fa invece capo al presidio unificato per la gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare da reddito.

Nell'ambito di ciascuna Direzione centrale sono state mantenute le specifiche aree rette da dirigenti di seconda fascia, i quali – in assenza per gli Enti soppressi della riduzione prevista dal d.l. n. 138 del 2011, considerata invece dal d.p.c.m. 23 gennaio 2013 nella rideterminazione della dotazione organica di Inps in attuazione del d.l. n. 95/2012 – sono stati ricalcolati a settembre 2014 nel numero di 162 unità (172 nel 2013 a fronte delle 131 unità nel 2011), mentre le aree di vice direzione sono rimaste 25 (a fronte delle 16 nel 2011).

Nell'ottica considerata e in virtù della specialità della norma che dispone il riassetto funzionale e organizzativo, l'istituzione di funzioni di livello dirigenziale generale con competenze trasversali interfunzionali a termine su tematiche relative alle implicazioni del completamento del processo di integrazione, alla raccolta e alla sistematizzazione delle competenze di innovazione e ad altri aspetti evolutivi di particolare rilevanza, che ha avuto principio nel 2013 con 9 progetti (di cui 5 del 20 dicembre e pertanto successivi all'ultimo decreto ministeriale di trasferimento risorse), avrebbe dovuto essere limitata al periodo di avvio del percorso di integrazione e come tale avrebbe dovuto essere prevista in un piano industriale "a tendere" ritenuto dai Ministeri vigilanti presupposto logico e imprescindibile per il successivo e coerente riassetto, finalizzato a consentirne il complessivo efficientamento, in linea con l'art. 21 del d.l. n. 201/2011¹.

Nel tardivo Piano industriale e nel conclusivo ordinamento del 2014 dette Strutture trovano invece dubbia giustificazione e difficile collocazione, proprio in ragione del numero (13) quasi pari a quello delle Direzioni centrali (19) e dell'antinomia tra la loro temporaneità e la definitività dell'ordinamento riordinato.

3.2 Nell'ordinamento dei servizi centrali e periferici, le Direzioni regionali rimangono 20 – di cui 15 a livello dirigenziale generale – e l'articolazione periferica delle funzioni integrata nel corso del 2013 e nei primi mesi del 2014 in via sperimentale al fine di assicurare le specificità della gestione

pubblica (come rappresentato nel referto 2012), è stata progressivamente estesa a tutte le strutture regionali.

La sperimentazione del modello organizzativo integrato e la sua successiva estensione hanno riguardato anche le strutture di produzione. Nelle Direzioni provinciali, in particolare, l'implementazione del modello con la nuova area dirigenziale denominata "Customer care" ha permesso la ripartizione dell'aumentato organico dirigenziale in modo analogo a quanto avvenuto nelle Direzioni centrali.

Sul territorio le aree dirigenziali sono state complessivamente ridotte a 302 nel settembre 2014, con conseguente allocazione delle unità soprannumerarie in posizione di staff.

In tema di risparmi di gestione (principalmente locazione e personale) concernenti le strutture produttive, negli anni 2013 e 2014 si è proceduto alla chiusura di agenzie e alla relativa trasformazione in punti Inps, oltre che alla istituzione di agenzie complesse, anche attraverso l'unificazione di agenzie territoriali, mantenendo adeguati i servizi a beneficio dell'utenza.

Con determinazione commissariale n. 70 del 27 maggio 2014 è stato approvato, in via sperimentale, il nuovo assetto organizzativo e territoriale dell'area metropolitana di Roma, che ha confermato il modello multipolare policentrico basato su filiali di coordinamento e lo ha rafforzato (portandole da 2 a 4), consentendo l'integrazione logistica e organizzativa delle strutture della gestione dei dipendenti pubblici.

Con determinazione commissariale n. 19 del 13 novembre 2014 è stata approvata la sperimentazione dell'analogo assetto dell'area metropolitana di Napoli, che ha razionalizzato il numero delle agenzie di produzione (riducendole da 11 a 8), incorporato le sedi territoriali del soppresso Inpdap e incrementato le filiali di coordinamento (da 2 a 4), realizzando risparmi per quasi 350.000 euro annui.

In ordine alla razionalizzazione logistica, estesa nel 2012 per effetto dell'incorporazione di Inpdap e Enpals, sono stati rimodulati per il periodo 2014-2017 alcuni dei piani programmati (quasi esclusivamente per cambio di destinazione d'uso del bene, da strumentale non più utilizzato a reddito), prevedendo una spesa di circa 34 mln di euro – di cui quasi 5 mln derivanti dagli interventi nell'area metropolitana di Napoli precedentemente non previsti dalla integrazione – con un risparmio annuo degli oneri di funzionamento pari a 45 mln di euro.

3.3 Accanto all'assetto organizzativo dell'Istituto, risulta centrale l'evoluzione della cooperazione con i principali soggetti attivi nel campo della sicurezza sociale che concorrono a

migliorare i tempi e la qualità dei servizi, a razionalizzare gli interventi e a contenere costi organizzativi e gestionali, grazie ad una presenza capillare sul territorio.

Fra i partner istituzionali sono privilegiati, in base ai poteri di rappresentanza normativamente riconosciuti, gli enti di patronato – ai quali si sono aggiunte le principali associazioni di promozione sociale, in materia di invalidità civile e in materia di specifici adempimenti delegati – progressivamente integrati nei procedimenti amministrativi dell'Istituto, contribuendo alla implementazione delle procedure telematiche e facilitando il percorso verso la piena digitalizzazione.

Al riguardo, riferisce l'Ente come desti qualche preoccupazione la disposizione contenuta nella legge di stabilità 2015 (art. 1 c. 309) che prevede la riduzione dello stanziamento iscritto nello stato di previsione del Ministero del lavoro per il finanziamento degli enti di patronato per un importo di 35 mln di euro per il 2015, nonché a regime la riduzione dell'aliquota prelevata (da 0,226 a 0,207) a valere sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori, incassati a partire dall'anno 2014 per il finanziamento dell'attività dei patronati. Gli effetti di detta disposizione potrebbero comportare una riduzione dei servizi offerti ai cittadini ovvero una eventuale onerosità, inducendo l'Istituto a rivedere i rapporti con tali soggetti.

L'Inps agisce anche in sinergia con i Centri di assistenza fiscale (Caf) 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).

Le diverse convenzioni in essere con tali soggetti sono state rinegoziate tanto alla luce di disposizione di legge, che impongono all'Istituto la riduzione delle spese sostenute per i servizi resi, che delle risultanze di attività interne di controllo, svolte dalla Direzione centrale Audit, che hanno portato alla luce vere e proprie truffe compiute da alcuni Caf, con particolare riferimento alla compilazione di dichiarazioni sostitutive uniche relative alla certificazione Isee (indicatore della situazione economica equivalente).

L'Istituto, oltre ad aver inasprito il sistema sanzionatorio previsto per i soggetti responsabili di gravi inadempienze, ha approntato un procedimento di contestazione, avviato nel 2013, per giungere al recupero dei compensi indebitamente percepiti dai suddetti Centri.

In un'ottica di sviluppo del rapporto collaborativo e in considerazione della pluralità dei servizi interessati, la Corte dei conti ha nei precedenti referti affermato l'esigenza, fermo restando l'obbligo di integrale recupero dei pagamenti indebiti, di una compiuta regolazione dei differenziati rapporti con i singoli Caf nell'ambito di uno schema unitario di accordo quadro. Al riguardo, nel dicembre 2015 (determinazione presidenziale n. 188) è stata prorogata al 31 marzo 2016 la

convenzione in scadenza relativa alla certificazione Isee, al fine di addivenire ad un nuovo assetto convenzionale, che armonizzi in un unico testo le convenzioni in atto, tramite un'unica convenzione quadro.

L'operato dei patronati e dei Caf si pone in alternativa all'utilizzo in via autonoma da parte dell'utenza delle procedure telematiche messe a disposizione on-line dall'Istituto, strumento da incentivare attraverso un'adeguata informazione al cittadino in costanza delle misure di contenimento della spesa pubblica, che impongono risparmi non inferiori al 20 per cento dei costi sostenuti nel 2011 (art. 8, c. 2) del d.l. n. 95/2012) e della previsione della legge di stabilità 2015 (art. 1 c. 307, lett. b) che prescrive la rinegoziazione delle convenzioni stipulate per la determinazione dei limiti reddituali per l'accesso alle prestazioni attraverso le dichiarazioni RED e ICRIC, per garantire risparmi fino a 6 milioni di euro a decorrere dal 2015.

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

Nel periodo in esame ha trovato definizione l'assetto dei controlli interni, oggetto di reiterate osservazioni nei precedenti referti sia per la mancata individuazione di ruoli e puntuali ambiti di funzioni sia per un indispensabile aggiornamento alle innovazioni recate dal d.lgs. 150 del 2009, in materia di misurazione della performance, integrità e trasparenza e di istituzione dell'Oiv e alle innovazioni conseguenti alla legge 190 del 2012 e al d.lgs. 33 del 2013.

Nel marzo 2013, ha subito modifiche il regolamento di organizzazione in quanto sono stati in esso inseriti i compiti del suddetto Organismo; nel luglio 2014 l'intero assetto è stato rivisto a seguito dell'adozione del nuovo regolamento di organizzazione e dell'ordinamento dei servizi centrali e periferici dell'Istituto.

4.1 La Direzione centrale pianificazione e controllo di gestione mantiene inalterato il ruolo centrale del sistema, sul quale si basano le altre funzioni, che si sviluppa nel monitoraggio e nella rendicontazione dei risultati ottenuti nelle singole attività rispetto agli obiettivi ed alle risorse assegnati alle strutture centrali e territoriali dell'Istituto, applicando specifici indicatori di efficienza, economicità, efficacia e qualità.

Nei dati del controllo di gestione trova supporto il sistema di misurazione della performance, redatto in adempimento dell'art. 10 del d.lgs. 150 del 2009 e secondo le indicazioni contenute nelle linee guida emanate in materia, dalla Civit, ora Anac, e approvati con duplice e autonomo atto, rispettivamente del Presidente dell'Istituto e di quello del Civ.

Sui dati della Direzione centrale si fondano anche le attività di controllo strategico e di monitoraggio del sistema di valutazioni affidate all'Oiv che assicura il processo di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale e garantisce la trasparenza e l'integrità dello stesso, con poteri di proposta e di comunicazione agli organi competenti, elaborando una relazione annuale.

L'attuale Organismo ha oggi una composizione ed una strutturazione diverse dal passato. L'Oiv, infatti, secondo le disposizioni di legge, è stato posto in posizione indipendente rispetto alla amministrazione e collocato al di fuori della struttura organizzativa dell'Istituto; è composto da dirigenti interni all'Ente: un dirigente generale in qualità di presidente e due dirigenti di seconda fascia in qualità di componenti.

Nello svolgimento dell'attività di competenza, il suddetto Organismo, nelle relazioni riguardanti il 2013 e il 2014, ha sottolineato la mancanza, pur in presenza di un sistema di misurazione e valutazione della performance adottato dall'Istituto nel 2010, di un regolamento di attuazione che

disciplini le modalità di esplicitazione del sistema stesso, ed auspicato l'adozione di un sistema che, attraverso procedure standardizzate e automatizzate di valutazione, come avviene negli enti locali, limiti al massimo l'area valutativa sui diversi livelli di responsabilità. Ha rappresentato, inoltre, l'esigenza di una maggiore tempestività nella adozione del piano della performance e degli atti successivi (come l'assegnazione degli obiettivi ai dirigenti) e nell'eventuale apporto di modifiche agli obiettivi pianificati dal vertice politico amministrativo.

In attuazione delle funzioni di controllo strategico, l'Organismo ha redatto la periodica relazione con la quale viene dato un giudizio complessivo, sintetico ed aggregato, sulla performance dell'intera organizzazione, come stato di avanzamento delle linee di indirizzo e degli obiettivi strategici, di cui alla Relazione programmatica del Civ, con l'obiettivo di supportare le funzioni di indirizzo politico.

Resta valida l'osservazione contenuta nel precedente referto per una più precisa definizione delle attribuzioni conferite all'Organismo e di un effettivo esercizio autonomo e indipendente. Infatti, è stato osservato che, basandosi l'attività sui dati della Direzione centrale pianificazione e controllo di gestione – ancora non accessibili, malgrado reiterate richieste da parte dell'Oiv² - mancano mezzi adeguati e autonomi per assicurare una tempestiva e differenziata valutazione sul complessivo funzionamento del sistema e sulle performance, sia delle strutture che individuali, indispensabili per una corretta attuazione della politica premiale nei confronti di tutti i dipendenti, anche con qualifica dirigenziale generale. Invero, come evidenziato dallo stesso Organismo, nel 2014 non è stato possibile redigere la relazione semestrale di controllo strategico per la mancanza di dati idonei allo scopo; allo stesso modo non sono stati forniti elementi utili per lo svolgimento delle attività relative all'attribuzione dell'indennità di risultato alla dirigenza.

Il nuovo regolamento di organizzazione puntualizza l'ambito di attività dell'Oiv in relazione all'Audit, stabilendo che nell'esercizio delle proprie funzioni detto Organismo non ha alcuna ingerenza nel controllo di gestione e nelle funzioni tipiche dell'Audit.

In ordine ai compiti assegnatigli dal citato d.lgs. 150 del 2009 - e cioè di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi di trasparenza e di integrità da parte dell'Istituto - l'Oiv, avvalendosi della collaborazione del Responsabile della trasparenza, ha più volte segnalato all'Anac ed alla Funzione pubblica le individuate mancanze di rispetto della normativa sulla trasparenza relativamente agli atti a rilevanza esterna ed ai rilievi formulati dagli organi di controllo.

L'Anac, pertanto, anche a seguito di segnalazioni da parte del Collegio dei Sindaci – che ha rappresentato la mancata pubblicazione, malgrado ripetute richieste, dei rilievi formulati

²Audizione presso il Collegio sindacale, verbale n. 52/2015.

sull'apposito sito internet dell'Amministrazione - nell'adunanza del 24 giugno 2015, constatata la violazione delle specifiche disposizioni normative, ha ordinato all'Istituto di pubblicare sul sito le informazioni e i dati mancanti, puntualmente elencati, nel rispetto degli obblighi di trasparenza. Con nota del 31 agosto 2015, il Presidente dell'Inps ha informato l'Autorità sull'avvenuta pubblicazione dei dati richiesti.

4.2 Nell'ambito della funzione di audit – che costituisce attività indipendente di garanzia e consulenza, indirizzata a migliorare il governo complessivo dell'intera organizzazione e a curare la gestione dei rischi – l'Istituto, all'atto della riorganizzazione, effettuata nel luglio 2014, ha istituito la Direzione centrale Audit, scorporando da questa le funzioni più propriamente ispettive affidate alla nuova Direzione centrale ispettorato.

Nel 2013 e nel 2014, l'azione di audit è stata indirizzata verso iniziative volte al miglioramento degli standard operativi, al monitoraggio sulla correttezza, legittimità ed efficacia delle attività, delle procedure e dei comportamenti, alla individuazione di coefficienti di rischio ed alle conseguenti attività anche in ottica antifrode. Particolare attenzione è stata rivolta quindi ai settori che hanno presentato o possono presentare criticità.

In tal senso è proseguita nel 2013 l'azione di analisi del contenzioso giudiziario, soprattutto nelle sedi più critiche, che ha comportato significativi risultati nelle sedi interessate e un miglioramento dell'intero contesto. Hanno formato oggetto dell'attività in questione le procedure operative, in base alle quali viene garantito il pagamento delle prestazioni (ricostituzioni pensionistiche, assegni per i nuclei familiari, indennità di malattia, prestazioni sociali assicurate dalla gestione ex Inpdap) e lo sviluppo dei controlli automatizzati sui requisiti richiesti per la concessione delle prestazioni, intraprendendo una funzionalità che realizza una costante interfaccia tra gli esiti del lavoro e i contenuti del manuale dei rischi e dei controlli. Tale attività nel corso del 2014 ha riguardato tematiche sia della gestione privata che della gestione pubblica, quali le prestazioni a carico del fondo di garanzia, l'ASpI, la miniASpI, la previdenza complementare per il pubblico impiego, le pensioni di inabilità.

Sono state svolte anche attività relative alla corretta gestione ed al recupero dei crediti sia contributivi che pensionistici, nonché alla verifica della legittimità, correttezza ed efficacia delle procedure per l'accertamento tecnico preventivo in materia di invalidità civile.

Tra le attività svolte nel corso del 2014, di rilievo sul piano dei risultati di carattere economico sono stati gli audit sulle domande di disoccupazione con requisiti ridotti dei lavoratori non agricoli, con accertamento di prestazioni indebite, sui ratei maturati e non riscossi (prendendo lo spunto da

un'analisi antifrode che ha portato all'esame di operazioni irregolari con conseguenti azioni di recupero).

E' proseguita inoltre l'attività volta a verificare la correttezza nel sistema di rilevazione della produzione collegato all'incentivazione e sono state segnalate alla competente struttura modalità di indicazione della produzione non corrette.

Infine, per il monitoraggio e il miglioramento dei processi sono stati effettuati interventi di *follow up* al fine di verificare l'effettività delle azioni svolte e delle raccomandazioni impartite; tale attività è stata delegata anche alle Direzioni regionali, al fine di eliminare la necessità degli accessi da parte delle strutture centrali, in una prospettiva anche di realizzazione diretta della metodologia in parola.

Il sistema del *risk management* continua ad essere implementato attraverso l'aggiornamento del manuale dei rischi e controlli sui processi operativi e con l'introduzione e la pubblicazione sull'intranet dell'Istituto del Manuale dei processi direzionali abilitanti. L'attività antifrode ha prodotto analisi di rischio a cui hanno fatto seguito iniziative operative in materia di domande di disoccupazione con requisiti ridotti e ratei maturati e non riscossi. Ulteriore azione ha riguardato l'indennità di mobilità e ASpI anticipate, con l'individuazione di domande a rischio, estendendo l'esame su tutto il territorio nazionale.

E' stato anche approntato un modello antifrode con previsione di una struttura operativa con funzioni di coordinamento dell'attività di prevenzione, mitigazione e contrasto del rischio frodi, progettazione di strumenti e metodologie in grado di supportare e gestire le attività antifrode, progettazione di un archivio informatico per il monitoraggio delle tipologie di azioni fraudolente da quelle più comuni a quelle specifiche per settore o per area geografica (database antifrode).

Al fine di avviare una collaborazione operativa, finalizzata a potenziare le azioni di prevenzione, ricerca e denuncia delle evasioni e delle violazioni economico-finanziarie nel comparto della previdenza ed assistenza, è stato stipulato un protocollo di intesa con la Guardia di finanza che ha prodotto i primi risultati in materia di assegni sociali e di false compensazioni tramite mod. F24.

4.3 In attuazione delle previsioni normative della legge 190 del 2012, nel marzo 2013 l'Inps ha nominato il Responsabile della prevenzione della corruzione; successivamente, nelle more della definizione del Piano Nazionale Anticorruzione, è stato adottato il Piano triennale di prevenzione della corruzione per il periodo 2013-2015, allo scopo di sensibilizzare il personale sulla tematica e di attivare le iniziative necessarie a garantire l'attuazione della legge.

E' stata così avviata la mappatura dei processi/attività ritenuti esposti al rischio corruzione, considerata quale fase iniziale del sistema di “gestione del rischio” per controllare le attività; sono state definite le procedure di formazione del personale sui temi dell’etica e della legalità, previa individuazione delle figure professionali interessate alla formazione specifica; è stata data attuazione alle misure anticorruzione introdotte dalla normativa in materia di inconfiribilità ed incompatibilità degli incarichi dirigenziali secondo il d.lgs. 39 del 2013.

Sono state altresì individuate misure anticorruzione ulteriori rispetto a quelle obbligatorie per legge, rappresentate dal monitoraggio dei procedimenti disciplinari, penali e di responsabilità amministrativa del personale.

Una volta adottato il Piano Nazionale Anticorruzione (delibera Civit dell’11.9.2013) è stato predisposto il nuovo Piano Triennale di Prevenzione della corruzione, elaborato in conformità alle indicazioni contenute nel Piano Nazionale, nel quale è stata sviluppata la strategia dell’Istituto con la previsione di attività attraverso le quali procedere nella realizzazione delle misure anticorruzione. Tale Piano contiene i primi esiti della mappatura eseguita a seguito della quale sono state emanate specifiche circolari per le disposizioni attuative.

Sono stati, infine, realizzati gli opportuni coordinamenti con l’attività svolta dal Responsabile della trasparenza, al fine di inserire nel Piano triennale di prevenzione della corruzione, il Programma triennale per la trasparenza e l’integrità, secondo le previsioni dell’art. 10 del d.lgs. 33 del 2013.

In attuazione di detto Piano è stato adottato il Codice di comportamento dei dipendenti dell’Istituto, ai sensi dell’art. 54 comma 5 del d.lgs. 165 del 2001, che integra e specifica il Codice di comportamento dei dipendenti pubblici emanato con d.p.r. 62 del 2013.

Da ultimo, il Responsabile della prevenzione e corruzione ha predisposto il nuovo Piano, adottato con determinazione presidenziale n. 3 del 2015 e approvato dal Civ in data 13 ottobre 2015.

4.4 L’istituzione della Direzione Centrale Ispettorato ha risolto anche la questione relativa all’accorpamento nella Direzione Centrale Risorse umane (e in ciascuna delle Direzioni regionali svolgente l’azione delegata) delle funzioni antinomiche di controllante e controllato, che aveva determinato l’indebolimento dei controlli di regolarità amministrativa sui singoli comportamenti, in particolare negli uffici della Direzione generale, oggetto di ripetute osservazioni da parte degli organi di controllo.

Compiti dell’Ispettorato sono quelli di verificare e garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa, i requisiti di conformità dell’azione alle norme vigenti, evidenziando la sussistenza

di fatti lesivi per l'Istituto e provvedere ad attivare gli interventi per la normalizzazione delle situazioni e per la sanzione dei comportamenti.

L'Audit, che nel sistema ha funzioni di analisi dei processi, ha l'obbligo di segnalare all'Ispettorato problemi ed eventuali irregolarità riscontrate che comportino visite ispettive.

La Direzione centrale è operativa da settembre 2014 con dirigenti ispettori che operano accertamenti su impulso del Direttore generale, dei Direttori regionali e provinciali e della Direzione Audit, ferme restando le iniziative proprie. Per lo svolgimento delle funzioni attribuite a detta Direzione centrale, è stato creato un archivio unico con i dati di Inps e Inpdap ed è stata predisposta una rete interna di dialogo tra gli ispettori, nel rispetto delle norme sulla riservatezza.

5. Le risorse umane

5.1 Nel corso degli ultimi anni, per esigenze di riequilibrio finanziario, gli assetti organizzativi e le dotazioni organiche degli enti pubblici non economici, e quindi dell'Inps, sono stati sottoposti a reiterati tagli, di tipo lineare.

La consistenza del personale ha subito una significativa e crescente contrazione ad opera delle disposizioni che si sono susseguite nel tempo, tra le quali, meno recenti, quelle del d.l. 112 del 2008, convertito nella legge 133, art 74 e, più recenti, quelle del d.l. 138 del 2011 convertito nella legge 148, che hanno disposto la riduzione, entro il 31 marzo 2012, degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative dotazioni organiche. Tali ultime disposizioni hanno previsto anche la rideterminazione delle dotazioni del personale non dirigenziale.

Intervenuta la soppressione dell'Inpdap e dell'Enpals e la conseguente attribuzione ad Inps di tutte le funzioni dei suddetti enti, l'applicazione dei tagli è stata prorogata al definitivo riassetto organizzativo e funzionale dell'Istituto.

Nelle more della riorganizzazione, il d.l. 95 del 2012, convertito nella legge 135, ha imposto un'ulteriore riduzione (da applicare agli uffici e alle dotazioni organiche risultanti a seguito dell'applicazione del citato D.L. 138/2011) degli uffici dirigenziali, di livello generale e non generale, e di quelli non dirigenziali. Con successivo d.p.c.m. del 23 gennaio 2013, è stata stabilita la dotazione del solo Inps.

La tabella che segue espone la dotazione organica e la consistenza del personale e dimostra, sino al 2012, la costante riduzione intervenuta a seguito delle citate disposizioni normative.

Tabella 2 - Dotazione organica e consistenza personale INPS

Anno	Dotazione organica	Consistenza	% copertura
2008	32.074	29.497	-8,0%
2009	32.074	28.250	-11,9%
2010	29.262	27.639	-5,5%
2011	29.262	26.707	-8,7%
2012	29.262	25.842	-11,7%

Nel corso del 2013, per effetto dei decreti interministeriali di trasferimento all'Inps delle risorse dei soppressi Enti (d.m. 28 marzo 2013 relativo all'Enpals, d.m. 5 luglio 2013 relativo all'Inpdap, d.m. 2 ottobre 2013 relativo all'Enam), la dotazione organica di Inps è stata incrementata di un numero di unità pari alla consistenza dei suddetti Enti (6.870 unità dell'Inpdap e 342 dell'Enpals).

Con il Piano industriale l'organico trasferito ai sensi di legge (in data 6 dicembre 2011) è stato rapportato all'organico complessivo in forza a gennaio 2014, senza una precisa individuazione per Inpdap dei soprannumerari.

In effetti è stata effettuata una mera somma algebrica delle posizioni presenti alla data di confluenza degli Enti, che ha comportato, tra l'altro, la previsione di 14 funzioni di prima fascia relative a competenze trasversali interfunzionali a termine e il riassorbimento di 568 soprannumerari di area A dell'Inpdap.

Successivamente, con determinazione commissariale n. 58 del 12 maggio 2014 è stata approvata la dotazione organica dell'Istituto, (comprensiva del personale degli enti soppressi), che prevede n. 29.999 unità di personale a fronte di una consistenza di 30.837 unità, senza prima aver effettuato sugli Enti incorporati il taglio previsto dai decreti legge 135 del 2011 e 95 del 2012.

La nuova pianta organica e la consistenza del personale al 31 dicembre 2014 sono di seguito esposte:

Tabella 3 - Dotazione organica e consistenza personale al 31.12.2014

	QUALIFICA	Organico det. 53/2014	Consistenza al 31.12.2014
Personale dirigenziale	Dirigenti 1^ fascia	48(*)	47
	Dirigenti 2^ fascia	464 (**)	481
	Totale personale dirigenziale	512	528
Personale non dirigenziale e altre professionalità	Medici e professionisti	996 (***)	987
	Area C	21.764	22.974
	Area B	5.693	5.320
	Area A	1.022	1.008
	Insegnanti	12	20
	Totale personale non dirigenziale	29.487	29.322
TOTALE GENERALE		29.999	30.837

(*) n. 1 posto indisponibile per dirigente fuori ruolo.

(**) n. 2 posti indisponibili per dirigenti con altri incarichi e 13 per contratti ex art. 19 co. 6) d.lgs. n. 165 del 2001.

(***) n. 1 posto indisponibile per professionista con incarico ex art. 19, co. 6, d.lgs. n. 165/2001.

La distribuzione della consistenza è riportata, a partire dal 2008, nella seguente tabella

Tabella 4 - Distribuzione consistenza personale

Consistenza	2008	2010	2013	2014	2008/2013	2013/2014
Dirigenti I fascia	36	27	49	47	+36,1%	-4,1%
Dirigenti II fascia	346	377	512	481	+48,0%	-6,1%
Totale dirigenza	382	404	561	528	+46,9%	-5,9%
Medici	648	609	551	529	-15,0%	-4,0%
Legali	312	281	325	321	+4,2%	-1,2%
Altri professionisti*	138	125	141	137	+2,2%	-2,8%
Totale professionisti	1.098	1.015	1.017	987	- 7,4%	-2,9%
Ex art.15, l. n. 88/1989	123	37	2	-	-	-
Area C	23.372	22.226	23.926	22.974	+2,4%	-4,0%
Area B	3.961	3.410	5.387	5.320	+36,0%	-1,2%
Area A	561	547	1.049	1.008	+87,0%	-3,9%
Totale aree professionali	28.017	26.220	30.364	29.302	+8,4%	-3,5%
Insegnanti			24	20	-	-16,7%
Totale	29.497	27.639	31.966	30.837	+8,4%	-3,5%

* Tecnico edili, Statistico attuariali, Consulente informatico, cumulati nel conto annuale.

Il rapporto aree professionali/dirigenti è passato dal 73,3 del 2008 al 54,1 del 2013, al 55,5 del 2014; aumentano le posizioni dirigenziali generali, mentre l'accrescimento delle aree A e B non compensa l'arretramento dell'area C, più di altre penalizzata dai tagli lineari disposti dalle leggi.

Quanto ai posti di funzione dirigenziale, il mantenimento di una dotazione di 48 posti (di cui 1 indisponibile per il Direttore generale) ha voluto salvaguardare la situazione esistente non soltanto dei posti degli incaricati di prima fascia di ruolo (n. 35), ma anche di quelli di seconda con incarico di prima (n. 9) e degli esterni titolari ex art. 19, c. 6, d.lgs. 165/2001 (n. 3), con l'istituzione delle citate Strutture di progetto. La dotazione organica di livello dirigenziale di 464 dirigenti, ottenuti per sommatoria nell'invarianza del disegno organizzativo ante e post riordino, espone comunque diversi esuberanti, in principio collocati in posizione di staff e successivamente collocati nelle Direzioni centrali o nei progetti specifici.

Per quanto riguarda gli incarichi conferiti ai sensi dell'art.19 comma 6 del d.l. 165/2001 valgono le osservazioni formulate nei precedenti referti che evidenziano come siffatta tipologia di incarichi sia collegata alla prassi di operare ripetuti rinnovi del primo contratto, contraddicendo le precipue finalità del rapporto a tempo determinato (volto a superare oggettive necessità transitorie non assolvibili con professionalità interne). La stessa Corte dei conti più volte ha ritenuto inammissibile la riassegnazione – alla scadenza – di un nuovo termine di durata, pari a quello già attribuito.

La differenza tra la consistenza delle unità presenti al 31 dicembre 2014 e l'organico previsto nella determinazione commissariale 58/2014 è stata riassorbita dalle cessazioni ordinarie e dalle risoluzioni del rapporto di lavoro, derivanti dall'applicazione delle norme in materia di spending review, avutesi nei mesi di gennaio e febbraio 2015. Tali cessazioni sono state pari complessivamente a 1.155 collocamenti a riposo, distribuiti tra le diverse qualifiche, come di seguito riportato.

Tabella 5 - Unità personale cessato dal servizio

QUALIFICA	CESSATI GENNAIO/FEBBRAIO 2015
DIRIG. 1 F.	0
DIRIG. 2 F.	8
MEDICI E PROFESSIONISTI	3
AREA C	1.139
AREA B	2
AREA A	3
TOTALE GENERALE	1.155

La consistenza del personale dell'Istituto, a inizio 2015 ammonta a 29.682 unità.

5.2. Nel complessivo decremento del 7,4 per cento dei professionisti, una risoluta scelta in ambito di riordino avrebbe potuto migliorare la diversificazione organica della fattispecie in ottica di razionalizzazione e maggiore funzionalità e in considerazione della parallela riduzione degli uffici di coordinamento (determinazioni commissariali nn. 194, 195 e 196 del 24 settembre 2014).

L'avvenuta diminuzione del 15 per cento dei medici si confronta con la riduzione della dotazione del 18,7 per cento e con l'accrescimento delle molte competenze istituzionali, che hanno determinato il reclutamento di medici esterni convenzionati (cfr. par. 7.3.3).

A sua volta, la consistenza degli avvocati nella dotazione ridotta (324) e nelle presenze incrementate da Inpdap (325), si coniuga con la misura dei domiciliatari e sostituti di udienza per ridurre la criticità del contenzioso (cfr. par. 9.3) e con il riassetto organizzativo e funzionale del ruolo professionale legale (ridotto del 30%). L'aumento della dotazione dei professionisti tecnico-edilizi del 4,5 per cento appare poco coerente a fronte della riduzione delle locazioni e della razionalizzazione logistica degli immobili strumentali, ma trova giustificazione nel mantenimento di 14 coordinamenti centrali su 18 (9 Inps e 9 Inpdap) del modello organizzativo intrapreso con il Piano industriale (che elimina le duplicazioni del coordinatore generale e dei 13 coordinatori regionali Inpdap).

Infine, la riduzione del 31 per cento operata nell'area statistico attuariale si concilia con l'accrescimento delle risorse e della razionalizzazione dell'assetto organizzativo a fronte dell'incorporazione, che ha sacrificato soltanto l'omologo coordinatore generale dell'Inpdap e un coordinamento centrale.

5.3 La spesa sostenuta per il personale nel 2013 in termini finanziari di competenza ammonta a 1.813 mln di euro (1.908 mln nel 2012), evidenziando un decremento del 5 per cento (95 mln) rispetto al consuntivo 2012.

Gli oneri relativi al 2014 ammontano a 1.745 mln di euro, con ulteriore diminuzione del 4 per cento (68 mln).

Complessivamente, la spesa retributiva per stipendi fissi e trattamenti accessori è diminuita del 3 per cento nel 2013 e del 4 per cento nel 2014 (da 1.417 a 1.371, a 1.323 mln di euro) e quella per oneri previdenziali rispettivamente del 4 per cento e del 2 per cento (da 347 a 332 a 325 mln di euro).

Nel dettaglio, l'importo per stipendi, assegni fissi e indennità speciali presenta un incremento del 2 per cento (19 mln di euro) nel 2013 e un decremento del 4 per cento (37 mln di euro) nel 2014,

mentre il corrispondente importo complessivo per trattamenti accessori diminuisce rispettivamente del 12 per cento (65 mln di euro) e del 2 per cento (11 mln di euro).

5.3.1 La seguente tabella riporta gli oneri accessori per il personale in attività di servizio (dai relativi capitoli di bilancio) e gli incrementi/decrementi di spesa 2008/2013 - pari complessivamente al -5,2 per cento - e le ulteriori riduzioni 2013/2014, pari al 2,3 per cento.

Tabella 6 - Oneri accessori personale

Oneri	2008	2010	2013	2014	2008/2013	2013/2014
Dirigenti I fascia	6.747.996	8.393.176	10.984.708	10.605.021	+62,8%	-3,5%
Dirigenti II fascia	42.780.830	49.231.352	55.758.684	55.492.303	+30,3%	-0,5%
Totale dirigenza	49.528.826	57.624.528	66.743.392	66.097.324	+34,8%	-1,0%
Medici	34.346.874	38.283.277	30.981.477	30.232.535	-9,8%	-2,4%
Legali	22.881.659	22.796.894	31.429.215	26.786.763	+37,4%	-14,8%
Altri professionisti	15.344.507	20.447.586	19.421.382	19.133.860	+26,6%	-1,5%
Progettazione Tecnico edilizi	760.024	198.799	1.921.701	1.267.743	+152,8%	-34,0%
Totale professionisti	73.333.064	81.726.556	83.753.775	77.420.901	+14,2%	-7,6%
Ex art.15, l. n. 88/1989	6.298.562	1.866.658	-	-	-	-
Aree A, B, C*	364.940.415	320.608.095	317.843.215	314.041.881	-12,9%	-1,2%
Totale aree professionali	371.238.977	322.474.753	317.843.215	314.041.881	-14,4%	-1,2%
Totale	494.100.867	461.825.837	468.340.382	457.560.106	-5,2%	-2,3%

* Dal 2013 il capitolo comprende il Fondo unificato delle aree A-B-C e delle qualifiche a esaurimento ex art.15, l. n. 88/1989.

Rileva l'incremento del 62,8 per cento delle spese per il trattamento accessorio del personale di livello dirigenziale generale a fronte dell'aumento del 36,1 per cento delle unità, indicativo del trattamento corrisposto; trattamento che, nel 2013, contrariamente a quanto sottolineato nel referto sulla precedente gestione, è stato pubblicato, insieme al trattamento economico dei dirigenti di 2^a fascia, sul sito internet in adempimento dell'obbligo normativo sulla trasparenza.

La determinazione presidenziale n. 42/2013 ha omogeneizzato i trattamenti economici dei dirigenti con incarico di prima fascia, nelle more del definitivo riassetto o della riorganizzazione dell'Istituto. E' aumentata del 30,3 per cento anche la spesa per i dirigenti di seconda fascia, peraltro in coerenza con l'ampliamento di unità (+48%) per il quale si rimanda alle osservazioni dei precedenti referti e alle conseguenze del sovrannumero e della cessazione degli incarichi esterni.

Dalla analisi della tabella n. 6 si rileva altresì la contrapposizione del segno negativo -9,8 per cento riferito agli oneri per il personale medico, peraltro coerente con il calo del 15 per cento dei medici in servizio, con l'aumento del 37,4 per cento delle spese per onorari e competenze dei legali, accresciuti soltanto del 4,2 per cento nel numero delle unità per effetto dell'incorporazione.

La diminuzione delle spese per le aree professionali (-14,4%), ancora più eloquente se rapportata all'incremento del personale (+8,4%) e corrispondente, in termini assoluti a 53 mln di euro, si collega in

parte ai contenimenti stabiliti dalla l. n. 133/2008 - riguardanti l'ammontare complessivo dei fondi per il finanziamento della contrattazione integrativa (che non può eccedere quello previsto per l'anno 2004, ulteriormente ridotto del 10%) e il tetto per le risorse destinate al trattamento accessorio (corrispondente all'importo del 2010) - e in parte alla legge di stabilità per il 2013, che ha imposto all'Istituto altri risparmi non inferiori a 240 mln di euro annui, prevedendo tra le misure opzionali la riduzione delle risorse destinate ai progetti speciali (62 mln nel 2013).

Ancora in tema di trattamenti del personale, la variazione di spesa 2012/2013 degli interventi di natura assistenziale e sociale risulta pari a -6 per cento e al +0,2 per cento; quella dei prestiti al personale passa da -17 per cento a +57 per cento e rimane negativa quella dei mutui edilizi (da -4% a -17%).

La variazione sugli oneri dei buoni pasto è del -49 per cento per il 2012/2013 - conseguenza delle norme contenute nella l. n. 135/2012 - con ripresa del 36 per cento nel periodo seguente; la riduzione di straordinari e turni è del 13 per cento e del 22 per cento rispettivamente per il 2012/2013 e per il 2013/2014.

Sugli impegni per comandi³ è rilevante la variazione dell'11 per cento per il periodo 2012/2013 e ancor più quella del 48 per cento relativa al periodo 2013/2014.

5.4 Nel 2013 è stata ricostituita la Direzione centrale formazione, confermata nel riassetto del 2014, per fornire supporto sia alla riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche sia alla programmazione triennale dei fabbisogni di personale, con specifico riferimento alle competenze derivanti dal processo di integrazione dell'Istituto.

Gli interventi formativi per il biennio in esame, coinvolgendo la quasi totalità dei dipendenti dell'Istituto, sono stati rivolti in via prioritaria agli operatori delle strutture territoriali, con l'obiettivo di convogliare più risorse sulla erogazione delle prestazioni e sui servizi all'utenza. Sono state programmate, a tal fine, attività formative di portata nazionale e programmi a livello regionale.

Le tematiche dei corsi hanno riguardato in larga parte materie istituzionali erogate secondo modalità c.d. on the job. Ulteriori iniziative formative sono state indirizzate verso competenze c.d. trasversali, oltre che con riferimento all'attività formativa specialistica, in particolare per i dipendenti inquadrati in aree professionali.

³ Incrementati dell'87 per cento nel 2012 per effetto delle somme relative al personale ex Inpdap imputabili ad esercizi precedenti, ma non iscritti quali residui nel bilancio di chiusura, in rispondenza a prassi contabili differenziate, come riferito nella Relazione sulla gestione 2012.

I corsi di formazione erogati nelle sedi territoriali su materie istituzionali sono stati programmati in buona parte nell'ambito del progetto nazionale denominato "Strategia dei vasi comunicanti" avviato nel 2013 per supportare la sperimentazione del nuovo modello organizzativo integrato e per promuovere l'omogeneità delle metodologie di lavoro.

Rilevante è risultata anche l'erogazione di programmi formativi c.d. in e-learning, con riguardo in particolare a iniziative di formazione obbligatoria attinenti alla promozione della sicurezza sul lavoro e alla prevenzione della corruzione.

Il Piano triennale della formazione 2015-2017, in linea con il processo di riorganizzazione e integrazione, ha riguardo alla progettazione e realizzazione di programmi di formazione rivolti a supportare il contributo del management ai processi di innovazione organizzativa, a promuovere le professionalità informatiche specialistiche all'interno dell'Istituto, nonché alla identificazione e allo sviluppo di professionalità strategiche, all'attivazione di misure di c.d. "active ageing" e ricambio generazionale, anche in ordine alla gestione complessiva del *turn over*.

Negli intenti dell'Istituto, il nuovo modello di offerta dei servizi Inps deve basarsi su un servizio di qualità, personalizzato alla cura del soggetto sia esso cittadino, impresa o amministrazione; la formazione conseguentemente è tenuta a fornire un supporto fondamentale attraverso l'organizzazione funzionale delle conoscenze, in un'ottica integrata a favorire la valorizzazione, la motivazione e la responsabilità delle persone oltre che lo sviluppo delle conoscenze tecnico-operative.

Il Piano operativo per l'anno 2015 stabilisce le priorità di intervento e le basi per la realizzazione degli obiettivi da perseguire nel medio termine al fine di contemperare le esigenze di aggiornamento con le risorse finanziarie disponibili, in base alle norme di contenimento della spesa (legge 212 del 2010). Tale Piano comprende iniziative da realizzare con il ricorso sia alla docenza interna che esterna, finalizzata a porre le basi per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo, in relazione al Piano industriale e al Piano della performance 2015-2017, e iniziative a carattere ordinario, il cui sviluppo è collegato alle materie istituzionali, nonché a specifiche disposizioni normative o ministeriali, quali quelle sull'anticorruzione e sulla sicurezza.

Per lo svolgimento delle attività formative è prevista, nel 2015, una spesa complessiva pari a 3.838.376 euro, di cui 527.444 euro per docenze interne e 3.310.932 euro per docenze esterne (a fronte di 875.101 euro del 2014).

6. Le contribuzioni

6.1 Nell'ambito delle entrate correnti - che registrano nell'anno 2013 un importo complessivo pari a 313.653 mln di euro (+2,4% a confronto con il 2012) e nell'anno 2014 un importo pari a 314.529 mln (+0,31% rispetto al 2013) – le entrate contributive afferenti alle gestioni costituite presso l'Inps sono state accertate in 210.141 mln di euro nel 2013 (+2.065 mln, pari a +1% rispetto all'anno precedente) e in 211.462 mln nel 2014 (+1.321 mln, pari al +0,6% rispetto al 2013). Dette entrate contributive rappresentano il 67 per cento delle entrate correnti e il 49,9 per cento di quelle complessive.

La componente più rilevante dell'aggregato contributivo – che rappresenta la principale fonte di entrata per l'Istituto – deriva dalla Gestione lavoratori del settore privato, comprensiva anche degli autonomi, parasubordinati, lavoratori iscritti alla gestione ex Enpals, ed ammonta nel 2013 a 153.127 mln di euro (-92 mln rispetto al 2012) ed a 155.885 mln nel 2014 (+2.758 mln a confronto del 2013).

Le predette entrate comprendono inoltre i contributi delle aziende che operano con il sistema delle denunce mediante modello DM e degli operai agricoli dipendenti, nonché quelli per il Tfr-Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 c.c., pari a 5.523 mln di euro nel 2013 ed a 5.628 mln nel 2014.

Le entrate contributive della Gestione lavoratori del settore pubblico (ex Inpdap) ammontano nel 2013 a 55.952 mln di euro (+ 2.782 rispetto al 2012) ed a 55.577 mln nel 2014 (- 376 mln rispetto al 2013).

Al fine di una valutazione della principale fonte di alimentazione e di garanzia per la tenuta dell'equilibrio del sistema previdenziale, si espone l'andamento delle predette entrate, al netto di quelle relative al settore pubblico, nell'ultimo quinquennio.

Tabella 7 - Andamento entrate contributive anni 2010-2014 della gestione lavoratori settore privato

2010	2011	2012	2013	2014
1,8%	2,2%	1,5%	-0,06%	1,10%

Il processo di crescita di tale flusso iniziato nel 2010, dopo una flessione avutasi nel 2013, prosegue nel 2014, pur se in maniera più contenuta rispetto agli anni precedenti.

Sull'andamento delle entrate contributive occorrerà peraltro valutare gli effetti nel 2015 della recente adozione di interventi di esonero contributivo per le nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato previsti dalla legge di stabilità 2015 (legge 190 del 2014, articolo

unico, commi da 118 a 124) e dalle disposizioni del d.lgs. n. 81 del 2015⁴; infatti, qualora da tali misure non derivi un effettivo incremento occupazionale - e le nuove assunzioni siano ascrivibili a mere trasformazioni della durata e della natura contrattuale di rapporti in essere - il mancato introito di risorse proprie per effetto della decontribuzione richiederebbe un ulteriore incremento di trasferimenti dal settore pubblico la cui provvista ricadrebbe sulla fiscalità generale. Inoltre, tenuto conto del periodo massimo di trentasei mesi di durata dell'esonero dal versamento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, la scadenza delle agevolazioni potrebbe determinare un incremento delle cessazioni dei rapporti di lavoro - instaurati o trasformati in funzione della decontribuzione - con conseguente ricorso alle prestazioni a sostegno al reddito⁵ e all'adozione di misure per la ricollocazione dei lavoratori.

Ulteriore preoccupazione potrebbe destare la possibile incidenza sulle entrate contributive del ricorso ad accordi elusivi della normativa in materia di assoggettabilità dei compensi corrisposti a titolo di incentivo all'esodo tramite la simulazione di definizioni transattive in occasione della cessazione del rapporto di lavoro (cfr. par. 10.3).

Le entrate contributive provenienti dal comparto del lavoro dipendente mostrano nel 2013 – come esposto nella tabella che segue - una diminuzione del gettito nel settore privato, cui si contrappone una ripresa significativa dell'apporto nel settore pubblico, in aumento di 2,3 mld di euro.

I dati relativi al 2014 evidenziano, invece, un incremento nel settore privato superiore al miliardo di euro (+1.084 mln) ed un ridimensionamento nel settore pubblico (-392 mln di euro).

Tabella 8 - Entrate contributive comparto lavoro dipendente

(dati in milioni)

Lavoro dipendente*	Contributi**						
	Anno			Variazioni assolute		Variazioni %	
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013	13/12	14/13
	180.723	182.714	183.366	1.991	652	1,10%	0,35%
FPLD - altre gestioni obbligatorie ed ex IPOST	126.496	126.053	127.137	-443	1.084	-0,35%	0,9%
Ex ENPALS	1.056	1.160	1.121	104	-39	9,85%	-3,3%
Ex INPDAP	53.171	55.952	55.577	2.781	-375	4,38%	-0,65%

*Al netto delle quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni (cat. 2°).

**Fonte: Relazione del Direttore generale ai Bilanci consuntivi 2013 e 2014..

⁴ L'esonero non può comunque essere superiore alla misura massima di 8.060,00 euro su base annua, per un periodo massimo di trentasei mesi.

⁵ Con il decreto legislativo 4 marzo 2015 n. 22, sono state introdotte nuove norme in materia di ammortizzatori sociali; in particolare, l'art. 1 del suddetto decreto istituisce, a decorrere dal 1° maggio 2015 - presso la Gestione prestazioni temporanee per i lavoratori dipendenti di cui all'art. 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88 e nell'ambito dell'Assicurazione Sociale per l'Impiego di cui all'articolo 2 della legge 28 giugno 2012 n. 92 - una indennità mensile di disoccupazione denominata Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), avente la funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito per i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. L'indennità è rapportata ad una nuova base di calcolo determinata dalla retribuzione imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni, comprensiva degli elementi continuativi e non continuativi e delle mensilità aggiuntive. L'indennità mensile non può in ogni caso superare nel 2015 l'importo massimo mensile di 1.300 euro.

6.2 Più in particolare, le entrate contributive del comparto del lavoro dipendente privato mostrano, nel 2013, un significativo incremento - in termini di valore assoluto per 1.312 mln di euro - derivante dall'aumento (1.582 mln) registrato nel Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti-Fpld, che realizza tale risultato, nonostante la notevole diminuzione di iscritti (129.405), in conseguenza dell'incorporazione delle entrate degli enti creditizi che nel 2012 avevano una propria evidenza contabile.

Nell'anno 2014 le entrate registrano un leggero aumento (130 mln di euro) per effetto dei risultati della Gestione prestazioni temporanee-Gpt e del fondo Trasporti che compensano la flessione di 326 mln propria del FPLD.

In parallelo, aumenta il gettito della Gpt, più consistentemente nel 2013 (+831 mln, + 4,4% rispetto al 2012) e in misura inferiore nel 2014 (+269 mln rispetto al 2013, + 1,4%).

Nella tabella che segue sono esposti gli apporti più significativi dei fondi del comparto nel biennio in esame, in raffronto con i corrispondenti dati dell'anno 2012.

Tabella 9 - Apporti dei fondi al FPLD

(dati in milioni)

Comparto Lavoro dipendente	Contributi						
	Anno			Variazioni assolute		Variazioni %	
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013	13/12	14/13
FPLD	90.777	92.359	92.033	1.582	- 326	+ 1,7%	- 0,4%
FPLD Trasporti	1.153	964	1.116	-189	152	-16,4%	14,7%
FPLD Telefonici	583	574	557	-9	-17	-1,5%	- 3,0%
FPLD Elettrici	693	577	618	-116	42	-16,7%	7,1%
FPLD INPDAI	1.973	1.860	1.881	-113	21	- 5,7%	1,1%
Enti creditizi ⁶	674	0	0	-	-	-	-
Gestione Prestazioni temporanee (GPT)	18.932	19.763	20.032	831	269	4,4%	1,4%
Totale	114.785	116.097	116.227	1.312	130	1,1%	0,1%

Fonte: Relazione del Direttore Generale ai Bilanci consuntivi 2013 e 2014.

Di seguito si riporta l'analisi della evoluzione, nel biennio, del numero degli iscritti che riveste particolare importanza per valutare la sostenibilità delle singole gestioni.

I dati confermano il trend in diminuzione registrato nel 2012; proseguono, infatti, le variazioni negative per il Fpld – in notevole misura nel 2013 (-129.405 iscritti rispetto al 2012) e in minore entità nel 2014 (-10.350 iscritti) - nonché per gli iscritti Inpdai che registrano una variazione maggiore nel 2014 (-2.300).

⁶ Dal 2013 la Gestione è inclusa nel Fpld

Tabella 10 - Numero iscritti comparto lavoro dipendente privato

Lavoratori dipendenti	Anno			Variazioni assolute		Variazioni %	
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013	13/12	14/13
FPLD	12.874.055	12.744.650	12.734.300	- 129.405	- 10.350	- 1,0%	- 0,1%
FPLD Trasporti	105.100	104.600	104.160	- 500	- 440	- 0,5%	- 0,4%
FPLD Telefonici	49.400	46.700	46.350	- 2.700	- 350	- 5,5%	- 0,7%
FPLD Elettrici	33.900	33.200	33.700	- 700	500	- 2,1%	1,5%
FPLD INPDAI	36.200	34.100	31.800	- 2.100	- 2.300	- 5,8%	- 6,7%
Totale	13.098.655	12.963.250	12.950.310	- 135.405	- 12.940	- 1,0%	- 0,1%

Fonte: Relazione del Direttore Generale ai Bilanci consuntivi 2013 e 2014.

L'andamento delle iscrizioni, come evidenziato nella tabella che segue, ha inciso sul rapporto prestazioni/iscritti e prestazioni/contributi, determinando un miglioramento del Fpld nel primo caso e un peggioramento nel secondo. Permangono gli squilibri ormai strutturali dei fondi speciali (cfr. par. 10).

Tabella 11 - Rapporto pensioni/iscritti/contributi

	Rapporto N. Pensioni/iscritti *			Rapporto Pensioni/contributi**		
	Anno			Anno		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
FPLD	0,70	0,69	0,68	1,06	1,08	1,08
FPLD Trasporti	1,05	1,04	1,02	2,00	2,37	2,04
FPLD Telefonici	1,45	1,57	1,59	3,15	3,25	3,08
FPLD Elettrici	2,96	3,01	2,93	3,60	4,33	4,49
FPLD INPDAI	3,46	3,70	3,98	2,89	3,04	3,00

*Indica il numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto

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

6.3 La tenuta del gettito contributivo dei lavoratori autonomi, determinato dalla dinamica delle aliquote e delle iscrizioni, è da ricondurre esclusivamente all'aumento degli iscritti alla gestione commercianti, che però nel 2014 non conferma il trend di crescita del 2013 (+ 14.799 rispetto al 2012), presentando una riduzione di 20.293 unità.

L'esame dei dati di seguito esposti conferma comunque le difficoltà dell'intero comparto, in modo particolare del settore CDMC-coltivatori diretti, coloni e mezzadri, che evidenzia però un miglioramento, nel biennio in esame, di circa il 16 per cento del rapporto prestazioni/contributi, passando da 4,54 a 3,8.

Tabella 12 - Numero iscritti comparto lavoratori autonomi

Lavoratori autonomi	Anno			Variazioni assolute		Variazioni %	
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013	2013/2012	2014/2013
CDCM	459.761	457.261	453.108	- 2.500	- 4.153	- 0,7%	- 0,9
Artigiani	1.817.900	1.722.677	1.736.086	- 45.233	13.409	- 2,5%	0,8
Commercianti	2.178.319	2.193.118	2.172.825	14.799	- 20.293	0,7%	- 0,9
Gestione separata (parasubordinati)	1.707.000	1.563.000	1.526.000	- 144.000	-37.000	- 8,44%	- 2,4

Fonte: Relazione del Direttore Generale ai Bilanci consuntivi 2013 e 2014.

Tabella 13 - Rapporto pensioni/iscritti/contributi

	Rapporto Pensioni/iscritti*			Rapporto Prestazioni/contributi**		
	Anno			Anno		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
CDCM	2,61	2,63	2,65	4,54	3,90	3,8
Artigiani	0,89	0,92	0,95	1,42	1,48	1,46
Commercianti	0,63	0,63	0,64	0,98	0,98	0,96
Gestione separata (parasubordinati)	0,16	0,19	0,22	0,07	0,08	0,09

*Indica il numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto.

**Indica la spesa per prestazioni per ciascun euro di contributi accertati.

Dall'analisi dei dati della gestione commercianti e parasubordinati si ravvisa una reiterata diminuzione delle iscrizioni nella gestione separata, derivante dal progressivo incremento dell'aliquota di contribuzione per i lavoratori iscritti, e un incremento - per il solo anno 2013 - delle iscrizioni dei commercianti, completamente riassorbito dalle cancellazioni registrate nel 2014.

Particolare attenzione merita l'andamento del gettito contributivo registrato per gli artigiani (da +465 mln del 2012 a -5 mln di euro nel 2013, a +111 mln del 2014) e per i parasubordinati (da +632 mln del 2012 a -239 mln di euro nel 2013, a +249 mln del 2014).

Questi ultimi evidenziano per la prima volta un ridimensionamento riconducibile alla notevole perdita di iscritti (-144.000 unità) che nel 2013 aumenta notevolmente il valore indicato nel 2012 (-34.000), mentre nel 2014 si assesta su - 37.000 unità.

Tabella 14 - Gettito contributivo comparto lavoro autonomo

(dati in milioni)

Lavoro autonomo*	Contributi						
	Anno			Variazioni assolute		Variazioni %	
	2012	2013	2014	2013/2012	2014/2013	2013/2012	2014/2013
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	1.016	1.061	1.124	45	63	4,4%	5,9%
Artigiani	8.037	8.032	8.143	- 5	111	-0,1 %	1,4%
Commercianti	9.636	9.869	10.108	233	239	2,4 %	2,4%
Gestione separata (parasubordinati)	7.660	7.421	7.670	- 239	249	- 3,1%	3,4%

Fonte: Relazione del Direttore Generale ai Bilanci consuntivi 2013 e 2014.

Nel 2013 l'Istituto ha proseguito, comprendendo nuove categorie di soggetti contribuenti, le attività iniziate negli anni precedenti finalizzate al recupero di crediti nel settore dei lavoratori autonomi - tra le quali è inclusa l'operazione Poseidone - originate dallo scambio e confronto dei dati presenti negli archivi dell'Inps e dell'Agenzia delle Entrate. Tale operazione - che ha coinvolto coloro che hanno dichiarato al fisco proventi da attività di arte e professione di cui non risulta alcuna contribuzione alla previdenza obbligatoria - ha consentito l'accertamento di crediti per 14,483 mln di euro, di cui 8,229 mln per contributi e 6,254 mln per sanzioni. L'individuazione di nuovi contribuenti e le somme accertate non hanno tuttavia compensato la riduzione in termini assoluti delle iscrizioni e del gettito.

Nel 2014, al contrario, l'avviata campagna ha consentito l'iscrizione di 15.960 contribuenti e il conseguente accertamento di crediti per 91,969 mln di euro, di cui 54,416 mln di sorte contributiva e 37,553 mln per sanzioni. Tale risultato ha concorso al notevole incremento dell'accertamento dei contributi della gestione che ha segnato un risultato positivo pari a 249 mln di euro.

6.4 Nel biennio 2013-2014 prosegue il percorso di crescita nell'utilizzo del sistema di pagamento attraverso buoni lavoro, con un aumento del valore dei voucher equivalenti venduti, rispetto al 2012, del 71,12 per cento nel 2013 (€. 169.875.790 in termini di valore) e del 69,30 per cento nel 2014 (€. 283.235.050 in termini di valore).

Lo strumento, concepito inizialmente per il settore economico agricoltura (vendemmia), è andato progressivamente ampliandosi sotto diversi profili, tra cui le modalità di acquisizione⁷.

La riforma del mercato del lavoro (legge n. 92 del 2012) ha introdotto una revisione del sistema di regolamentazione del lavoro accessorio e semplificato e generalizzato l'utilizzo dei voucher in tutti i settori produttivi per ogni soggetto (disoccupato, lavoratore autonomo o subordinato, full time o part time, pensionato, studente, percettori di prestazioni a sostegno del reddito) nei limiti del compenso economico previsto.

⁷ 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.

L'importo nominale di 10 euro per ogni singolo voucher comprende la contribuzione a favore della Gestione separata Inps (1,30 euro), quella in favore dell'Inail (0,70 euro) e una quota per la gestione del servizio (0,50 euro). Il compenso netto per il lavoratore è di 7,50 euro. Le norme sull'utilizzo dei buoni lavoro per retribuire le prestazioni di lavoro di tipo accessorio, di cui agli artt. 70-73 del decreto legislativo 276/2003, sono state novellate dalla legge 92/2012 di riforma del mercato del lavoro. I compensi complessivamente percepiti dal prestatore non possono superare per il 2015, 7000 euro netti (9.333 euro lordi) nel corso di un anno civile (si intende per anno civile il periodo dal 1 gennaio al 31 dicembre di ogni anno), con riferimento alla totalità dei committenti. 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, (9.333 euro lordi). Per prestatori percettori di misure di sostegno al reddito il limite economico è di 3.000 euro complessivi per anno civile, con riferimento alla totalità di committenti, che corrispondono a 4.000 euro lordi.

Tali disposizioni hanno prodotto un incremento rilevante delle vendite che, come di seguito esposto, sono passate da circa 24 milioni nel 2012 a 69 milioni nel 2014.

Tabella 15 - Vendita voucher

	Anno 2012		Anno 2013		Anno 2014	
	Buoni venduti	Valore*	Buoni venduti	Valore*	Buoni venduti	Valore*
Voucher cartacei	21.110.225	211.102.250	36.512.051	365.120.510	62.802.807	628.028.070
Voucher telematici	2.774.068	27.740.680	4.359.821	43.598.210	6.392.570	63.925.700
Totale	23.884.293	238.842.930	40.871.872	408.718.720	69.195.377	691.953.770

* Il valore è calcolato moltiplicando i buoni per 10 euro.

Fonte: Inps – Rapporto annuale 2013 e 2014.

E' sempre prevalente la vendita di voucher cartacei, ma continua ad aumentare la vendita degli stessi con modalità telematica (4.359.821 nel 2013 e 6.392.570 nel 2014); complessivamente dall'agosto 2008, periodo di sperimentazione del sistema, al 31 dicembre 2014 sono stati venduti 162.136.535 voucher equivalenti.

L'importo della contribuzione complessivamente accantonata ai fini previdenziali, per i lavoratori che hanno riscosso i voucher – il rapporto riscossi/venduti dal 2008 al 2014 è del 94,0 per cento - può essere stimata in 198 mln di euro.

La distribuzione per settori di attività evidenzia che i voucher sono maggiormente utilizzati nel commercio, nei servizi, nel settore turistico. Il settore agricolo rivela un ridimensionamento nell'utilizzo dei buoni in termini percentuali (pur mantenendo in termini assoluti la stessa tendenza degli anni precedenti) specie nelle regioni del Nord, a vantaggio dell'utilizzo in altri settori occupazionali (31,3%) consentito in maniera ampia dalla citata legge 92 del 2012.

Tale strumento nel biennio in esame è stato utilizzato soprattutto nelle Regioni del Nord (in particolar modo Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte, Veneto) e del Centro.

Le regioni del Mezzogiorno, a maggior vocazione agricola e con impiego diffuso di manodopera stagionale, sono quelle in cui permane l'utilizzo meno ampio; la Campania, la Puglia e la Calabria registrano un'incidenza del 6,6 per cento sul totale nazionale della vendita, segnando una lieve riduzione rispetto all'anno precedente (5,6%). Nel complesso, nelle Regioni meridionali ed insulari (Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna) si è registrata nel 2014 una vendita di Voucher pari al 14,25 per cento (12,8% nel 2013) del totale nazionale. Tale circostanza, unitamente ai dati derivanti dagli accertamenti ispettivi, potrebbe far ritenere sussistente il ricorso a forme di lavoro irregolari.

Il decreto legislativo 81 del 2015, di riordino dei contratti di lavoro, ha ulteriormente ampliato la possibilità di ricorrere al lavoro accessorio e, al fine di favorire la tracciabilità dei voucher ed

evitarne un uso improprio, ha previsto l'acquisto del buono solo in via telematica e una dichiarazione dell'utilizzatore dell'uso che vorrà farne.

6.5 In tema di contribuzioni – che costituiscono la primaria fonte di finanziamento delle prestazioni che l'Inps è tenuto ad erogare – particolare rilievo assume la realizzazione della massa dei crediti corrispondenti, che viene operata sia direttamente che tramite gli Agenti della riscossione (AdR).

L'andamento del recupero crediti nell'ultimo quinquennio è di seguito rappresentato.

Tabella 16 - Andamento degli incassi recupero crediti anni 2010-2014

(dati in miliardi)

	2010	2011	2012	2013	2014*
Recupero crediti	6,39	6,43	5,3*	5,2*	6,2

*Fonte: INPS – Rapporto annuale 2013 - 2014

Anche nel 2013 continua la decrescita degli incassi – iniziata in lieve misura nell'anno 2012 – che segna una inversione di tendenza nel percorso di costante progresso realizzato fino al 2011 - quantificata in 110 mln di euro. Al riguardo è da sottolineare l'aumento dello 0,5 per cento degli introiti diretti, a fronte di una ulteriore riduzione del 6,5 per cento di quelli tramite concessionari. Nell'anno 2014 si assiste ad un notevole incremento degli incassi sia diretti (1.080 mln, pari a +32,31%) che derivanti dal recupero tramite AdR (+264 mln, pari a +14,2%).

Tabella 17 - Recupero crediti anni 2012-2014

(dati in milioni)

	2012	2013	Variazioni	
			Assolute	%
Recupero crediti diretti	3.325	3.343	18	0,5%
Recupero crediti AdR	1.984	1.856	-128	-6,5%
TOTALE INCASSI	5.309	5.199	-110	-2,1%
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	14,2
TOTALE INCASSI	5.199	6.543	1.344	19,25

Fonte: Inps – Rapporto annuale 2013 e 2014.

*ai fini della rilevazione degli incassi diretti sono stati considerati i versamenti effettuati spontaneamente dai contribuenti in ritardo e in assenza di solleciti o azioni da parte dell'Inps.

Nel processo di riscossione dei crediti vantati da Inps modifiche sono state apportate dalla legge n. 122 del 2012 (art. 30) che, conferendo valore di titolo esecutivo all'avviso di addebito, ha introdotto, in espressa deroga alle disposizioni del d.lgs. n. 46 del 1999, procedure semplificate

divenute operative dalla seconda metà del 2011 a seguito della determinazione presidenziale n. 72/2010 con la quale, previo protocollo tecnico concordato con Equitalia, sono stati stabiliti modalità e termini di trasmissione dell'avviso agli Agenti della riscossione. Tali modifiche hanno comportato l'esigenza di adeguare le procedure di gestione dei crediti ed hanno introdotto effetti positivi in termini di recupero, anche se, alla luce dei dati esposti, è da rilevare comunque che i maggiori introiti derivano dalla attività di riscossione diretta.

Proprio per assicurare una maggiore efficacia dell'attività tramite Equitalia, l'Inps ha proceduto a disciplinare i rapporti con la suddetta Società mediante la sottoscrizione di una convenzione, approvata con determinazione presidenziale n. 33 del 2014, finalizzata a potenziare l'attività di analisi e di controllo del sistema di riscossione attraverso scambi di informazioni per sviluppare un coordinamento operativo. La convenzione impegna la Società a fornire all'Inps periodiche informazioni sull'andamento della gestione, sui volumi di riscossione progressivamente conseguiti in relazione ai ruoli ed agli avvisi di addebito, sui criteri adottati per effettuare l'analisi dei debitori e le conseguenti azioni operative poste in essere, sul grado di utilizzo e sui risultati conseguiti con riferimento agli strumenti di riscossione coattiva previsti, nonché sul livello di servizio offerto ai contribuenti.

In base alle disposizioni dell'art. 41 del Regolamento per l'amministrazione e la contabilità dell'Inps, di recepimento dell'art. 43 del d.p.r. 97 del 2003, sono state applicate alla consistenza dei crediti contributivi per l'anno 2013 e per l'anno 2014, percentuali di svalutazione⁸ fissate con determinazioni del Direttore generale, rispettivamente n. 9 del 17 giugno 2014 e n. 16 del 29 maggio 2015, di seguito esposte.

Tabella 18 - Percentuali di svalutazione crediti contributivi

	PERIODO		
	Fino al 31.12.2007	2008-2011	2012-2014
Aziende DM	99%	35%	10%
Datori di lavoro agricoli	99%	35%	9%
CDCM	99%	35%	12,5%
Artigiani	99%	20%	10%
Commercianti	99%	20%	10%
Gestione ex Enpals		35%	10%
Gestione separata (parasubordinati)	Periodo 2009-2014		10%

⁸ I crediti contributivi vengono distinti in cluster che raggruppano tipologie omogenee di debitori, ulteriormente rivisitati alla luce delle informazioni contabili intervenute nel corso degli anni di riferimento.

Nel complesso, vi è una costante rinuncia alla riscossione dei crediti più risalenti nel tempo e un continuo ricorso alla svalutazione o all'abbandono degli stessi per irrecuperabilità, che accentua il divario tra l'accertato ed il riscosso con pregiudizio per le gestioni dell'Istituto.

L'attività di recupero dei crediti è stata oggetto di attenzione da parte del Civ che anche nella relazione programmatica 2016-2018, in continuità con la deliberazione n. 13 del 2012 (che impegna, tra l'altro, gli organi di gestione alla individuazione di strumenti atti a consentire l'effettivo recupero dei crediti contributivi) e con la relazione programmatica 2013-2015, ha sollecitato un monitoraggio costante di tutta l'attività di riscossione al fine di valutarne, anche in relazione ai costi sostenuti, l'efficacia e l'economicità.

6.6 Nel settore degli enti morali l'istituto della cessione dei crediti (contemplato dalla legge n. 412 del 1991, art. 4 comma 12) è stato utilizzato su tutto il territorio nazionale dagli enti a ciò legittimati, ma in misura più considerevole nella Regione Lazio, risultando in prevalenza fruito dagli enti che operano in tale territorio e che vantano crediti nei confronti delle Asl della medesima regione.

Alla data del 15 giugno 2015, come comunicato dalla Direzione centrale entrate, il totale generale dei crediti nazionali era di importo pari a euro 1.394.994.274,05, i versamenti effettuati ammontavano ad euro 1.105.305.824,40 con un saldo contabile, quindi, di euro 289.688.449,65.

Al fine di tutelare i propri crediti nei confronti degli enti coinvolti, l'Istituto sin dal 2009 ha 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. Tale 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. Infatti, dal marzo 2009 sono stati sottoscritti dal Presidente pro tempore dell'Inps e dal Direttore regionale della Direzione regionale economia e finanza della Regione Lazio specifici atti di ricognizione delle posizioni debitorie, mediante i quali le Asl hanno effettuato l'accertamento definitivo e puntuale dei crediti vantati dall'Inps in relazione alle fatture cedute dagli enti morali.

A conclusione di tali 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 pregresse.

Successivamente, in considerazione degli ulteriori crediti rientranti nella competenza gestionale delle sedi Inps della regione Lazio e delle disposizioni contenute nel d.l. 35 del 2013, convertito

nella legge 64 del 2013 (art. 3) - 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 detta Regione con 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 in base all'art. 1, comma 9, del d.l. 688 del 1995, relativi a fatture emesse fino al 31 dicembre 2012 dagli stessi Enti morali verso le Asl, rimaste ancora insolute⁹.

La regolazione contenuta nell'accordo in questione esclude ogni effetto transattivo sull'importo della contribuzione originariamente dovuta dagli enti morali e stabilisce in favore dell'Azienda sanitaria ceduta, con la previsione dell'applicazione degli interessi legali, il medesimo trattamento che l'art. 116, comma 16, della legge 388 del 2000 riserva alla ipotesi di riduzione delle sanzioni civili agli enti senza fini di lucro.

L'accordo riguarda sia le cessioni per le quali il riconoscimento è intervenuto nei termini legali di 90 giorni dalla data di notifica dell'atto di cessione all'ente ceduto sia quelle che alla stessa data non risultavano perfezionate ovvero risultavano riconosciute tardivamente.

In tale contesto, l'atto di ricognizione costituisce lo strumento attraverso il quale, nei limiti delle garanzie normative, vengono poste le condizioni che consentono, a fronte della generale rinuncia al contenzioso connesso a tali crediti, di prevedere una definitiva soluzione dell'intera problematica¹⁰; in proposito è da rilevare che solo dalla scadenza del termine in questione potrà essere attestata la regolarità contributiva di ciascun ente.

Alla data di novembre 2015, l'importo dei crediti rilevabili dagli archivi della gestione Uniemens ammonta complessivamente a circa 200 milioni di euro. Le sedi territoriali, sulla base di direttive impartite dalla Direzione centrale entrate, hanno gestito i crediti per i quali il riconoscimento da parte delle Asl cedute non è intervenuto oppure è intervenuto oltre 90 giorni dall'atto di cessione facendo ricorso allo strumento degli Avvisi di Addebito, nei confronti degli Enti cedenti, affidati per la fase di riscossione coattiva all'Agente della Riscossione.

Per i crediti per i quali invece il riconoscimento è avvenuto nei termini, le sedi hanno proceduto al recupero, secondo le disposizioni impartite, attraverso l'ordinario procedimento monitorio attivato nei confronti delle Asl cedute tenute all'adempimento.

⁹ Nel novembre 2015 la Direzione regionale Lazio ha chiesto di poter continuare l'attività iniziata per un altro anno, evidenziando che la procedura seguita è di sicuro la più celere per poter recuperare i crediti vantati dall'Inps.

¹⁰ La disposizione in tema di cessione dei crediti vantati a titolo di corrispettivo di prestazioni di natura sanitaria prevede che una volta intervenuta la cessione da parte delle istituzioni od enti legittimati ad avvalersi di tale istituto, l'Amministrazione debitrice ceduta deve comunicare entro 90 giorni dalla notificazione dell'atto di cessione, se intende contestare il credito o se lo riconosce. Intervenuto il riconoscimento la cessione si intende perfezionata e quindi efficace.

Rispetto al suddetto importo di 200.345.389,92 euro – che si riferisce a cessioni per le quali, non essendo stato attivato dalle competenti sedi il recupero tramite Agenti della Riscossione, è da ritenersi intervenuto il riconoscimento nei termini da parte delle Asl - le somme rientranti nella competenza gestionale delle sedi provinciali Inps appartenenti alla regione Lazio sono pari a 84.567.988,53 euro oltre interessi.

La mancata attivazione del procedimento monitorio rispetto a questi ultimi importi è determinata dalla sottoscrizione del citato Protocollo d'Intesa tra Inps e Regione Lazio per la conclusione delle “procedure di ricognizione” dei crediti vantati dall'Istituto in virtù delle cessioni effettuate dagli enti morali, per le quali le Asl cedute non hanno provveduto al pagamento delle fatture, emesse al 31 dicembre 2012, per prestazioni di natura sanitaria rese.

Dei crediti interessati dalle procedure di ricognizione, quelli affidati per il recupero agli Agenti della Riscossione ammontano a 55.380.611,57 euro e si riferiscono a crediti delle Gestioni Uniemens e Separata.

Gli importi per i quali è stato dato corso all'attivazione del recupero tramite i legali dell'Istituto ammontano a 46.774.311,56, compresi i crediti di pertinenza della Gestione Separata e della Gestione Pubblica.

Nel prospetto che segue sono riportati in dettaglio gli importi distinti per le singole gestioni previdenziali.

Tabella 19 - Rilevazione crediti sospesi per cessioni enti morali dal periodo dicembre 2000 – Fondo pensioni lavoratori dipendenti

	imp. Credito	Versamenti	Saldo contabile
TOTALE altre regioni sospensione per cessione	607.494.034,22	514.696.199,52	92.797.834,70
TOTALE Regione Lazio sospensione per cessione	500.193.982,05	495.945.112,00	4.248.870,05
TOTALE NAZIONALE	1.107.688.016,2	1.010.641.311,52	97.046.704,75

Crediti regione Lazio oggetto di cessioni non riconosciute nei termini

	imp. Credito	Versamenti	Saldo contabile
TOTALE Reg Lazio ADR	56.649.178,77	1.284.722,2	55.364.456,57
TOTALE Reg faxier Ufficio legale	96.862.033,01	77.208.248,65	19.653.784 ,36
TOTALE Reg Lazio in fase amministrativa altri stati	6.831.211,48	4.575.809,01	2.255.402,47
PICFIC in A.S	98.004.967,95	11.122.659,03	86.882.308,92
TOTALE Regione Lazio	258.347.391,21	94.191.438,89	164.155.952,32
TOTALE GENERALE NAZIONALE CESSIONI	1.366.035.407,48	1.104.832.750,41	261.202.657,07

Totale Nazionale crediti Gestione Separata Lazio

SEDE	imp. Credito	Versamenti	Saldo contabile
TOTALE Regione Lazio sospensione per cessione	450.224,99	450.224,99	-
TOTALE Reg Lazio ADR	39.004,00	22.849,00	16.155,00
TOTALE Reg Lazio Ufficio legale	945.812, 20		945.812,20
TOTALE NAZIONALE	1.435.041,19	473,073,99	961.967,20

Totale Nazionale crediti Gestione Pubblica Lazio

	imp. Credito	Versamenti	Saldo contabile
TOTALE Regione Lazio sospensione per cessione	1.379.110,38		1.379.110,38
TOTALE Reg Lazio Ufficio legale	26.144.715,00		26.144.715,00
TOTALE NAZIONALE	27.523.825,38		27.523.825,38
TOTALE GENERALE NAZIONALE	1.394.994.274,05	1.105.305.824,40	289.688.449,65

Fino ad ottobre 2015 la sede regionale Lazio ha sottoscritto 12 atti di ricognizione, i cui crediti sono compresi nella rilevazione, relativi a nove enti morali per un importo di 84.628.116 euro.

6.7 Nel settore agricolo permangono gli effetti derivanti dal c.d. “decreto Alemanno”, (d.int.le. 21 aprile 2004 di attuazione dell’art. 4 della legge 350/2003, in materia di riduzione delle sanzioni civili e di rateazione dei debiti contributivi del settore agricolo) e dalla legge n. 71 del 2005, art. 1, che ha previsto la facoltà di ristrutturare i debiti per le aziende assuntrici di manodopera agricola (operai agricoli a tempo determinato e a tempo indeterminato) e per i lavoratori autonomi in agricoltura (coltivatori diretti del fondo, imprenditori agricoli, coloni, mezzadri) maturati e contabilizzati al 31 dicembre 2004.

Tali crediti, unitamente a quelli dell’area aziende non agricole e dei lavoratori autonomi artigiani e commercianti, sono stati oggetto di cessione e cartolarizzazione nell’ambito delle sei operazioni

concluse dal 1999 al 2005 tra Inps e SCCI-Società per la cessione e cartolarizzazione dei crediti Inps.

Secondo i dati forniti dall'Istituto, gli importi dei crediti ceduti per le sei operazioni ammontano a 86.209.478.286,96 euro. I corrispettivi complessivamente ottenuti sono pari a 19.674.332.054 euro, con una percentuale sul totale del 22,82 per cento.

Nel marzo 2008, con la stipula del contratto di cessione dei crediti agricoli tra la Scci e le banche è stata concessa ai contribuenti debitori l'opportunità di estinguere il proprio debito con l'Istituto mediante il pagamento alle banche acquirenti di una somma inferiore al debito originario, fissata nella prima fase nella misura del 30 per cento¹¹.

Tale soluzione di tipo privatistico, al di fuori del sistema Inps – Scci (soggetti coinvolti sono infatti Banche e Aziende/Associazioni di categoria), è stata “promossa” dall'allora Ministro dell'agricoltura, in alternativa ad altre ipotesi di intervento (condono o riacquisto da parte dello Stato da Scci), in quanto valutate negativamente a livello comunitario. L'operazione in questione era stata ricompresa, ai fini Eurostat, tra le voci concorrenti alla riduzione del debito pubblico.

Il “valore economico del Portafoglio”, ossia dell'intero pacchetto dei crediti agricoli in possesso di Scci – definito come “il valore dei crediti calcolato in funzione delle prospettive e dell'utilità della acquisizione/cessione del portafoglio stesso per una delle parti coinvolte” – è stato stimato tra i 730 e gli 800 milioni di euro da una Società specializzata. L'importo dei crediti agricoli ristrutturati e ricompresi nell'ambito delle diverse operazioni di cartolarizzazione, è stato pari a 1.300.754.115,28 euro, comprensivo di sanzioni civili. Le banche, nell'aprile 2008, hanno corrisposto a SCCI per tali crediti la somma di 583,4 mln di euro.

Il portafoglio residuo dei crediti agricoli risultanti nel bilancio dell'Istituto alla data del 12 gennaio 2009, al netto della prima fase di ristrutturazione, risultava pari a 4.432.148.000 euro.

Sul portafoglio residuo, in base al menzionato contratto, le banche possono 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.

L'esercizio di tale opzione è ancora in corso. Tale attività può essere gestita dalle banche per quindici anni a decorrere dalla sottoscrizione del contratto con Scci (31 marzo 2008).

¹¹ Per effetto della cessione derivante dal contratto di ristrutturazione si realizza un mutamento della natura del credito da contributivo a commerciale; tale mutamento consente di addivenire ad un accordo transattivo con il pagamento del 30% della sorte dovuta. In merito, l'art. 2113 del codice civile non consente transazioni su diritti indisponibili di terzi, quali i crediti contributivi; ne deriva che per effetto dell'applicazione del principio di automaticità di cui all'art. 2116 del codice civile si procederà all'accredito della contribuzione per intero sulla posizione assicurativa dei lavoratori dipendenti con conseguente pregiudizio per la casse dell'Istituto all'atto della liquidazione dei trattamenti. Per converso per i lavoratori autonomi – esclusi dall'applicazione del principio di automaticità – si procede alla contrazione dei periodi assicurativi in funzione dell'effettivo versamento. Pertanto l'Inps è tenuto a pagare, ai lavoratori dipendenti, prestazioni per intero anche in presenza di contribuzione parzialmente versata.

All'Istituto sono state comunicate 20 opzioni di acquisto perfezionate per un valore di crediti ristrutturati, con versamenti al 16 gennaio 2015, pari a 1.514.462.756,96 euro. Per effetto anche delle attività di call option l'Istituto ha raggiunto, dall'avvio dell'operazione di ristrutturazione, un incasso complessivo in conto crediti agricoli ceduti di circa 607,6 milioni di euro, in linea con quanto previsto dalla "fairness opinion" all'intero portafoglio (valore compreso tra 730 ed 800 milioni di euro). Il portafoglio residuo, in valore nominale, dei crediti agricoli cartolarizzati, alla data del 16.1.2015, al netto della prima fase di ristrutturazione e delle successive call option risulta pari a 4.218,4 mln di euro.

Le attività di call option sono tuttora in corso e appaiono mantenere un trend di adesioni abbastanza costante, in virtù delle attività di recupero coattivo di Equitalia sui predetti crediti.

Si riporta uno schema riepilogativo con la descrizione analitica della situazione.

Tabella 20 - Attività di call option nel settore agricolo

Contratto di Riferimento	N. posizioni	Importo oggetto della ristrutturazione (A)	Importo adesione (B)	Spese (C)	% spese trattenute (D)=(C)/(B)	Fixed Strike (D)	Variable Strike (netto spese) (E)	Importo Accreditato C/Tesoreria (F)	% spettante ad SCCI (G)=(F)/(B)	Data Accredito C/Tesoreria
Transfer Agreement		1.300.754.115,28		NA	NA	NA	NA	583.400.000,00		18/04/2008
I Call Option	1.316	48.798.780,03	19.233.670,92	260.731,42	1,36%	975.975,60	4.629.444,92	5.606.538,08	29%	03/02/2009
II Call Option	18	1.454.270,95	692.600,00	38.785,32	5,60%	29.085,42	143.372	172.457,68	25%	27/10/2009
III Call Option	54	8.082.972,41	3.037.593,73	167.833,81	5,53%	161.659,45	596.972,83	758.632,26	25%	02/02/2010
IV Call Option	202	5.539.774,07	2.621.089,86	144.967,42	5,53%	110.795,48	543.669,51	654.464,94	25%	08/04/2010
V Call Option	403	9.433.428,50	4.408.215,26	243.600,08	5,53%	188.668,57	912.237,00	1.100.905,62	25%	21/07/2010
VI Call Option	385	11.772.705,10	5.330.792,78	964.827,76	18,10%	235.454,10	1.096.165,23	1.331.619,33	25%	22/10/2010
VII Call Option	341	8.544.790,07	3.929.495,97	711.759,34	18,11%	170.895,80	810.513,87	981.409,67	25%	24/01/2011
VIII Call Option	395	11.138.312,69	5.018.605,04	908.492,83	18,10%	222.766,25	1.030.817,97	1.253.584,22	25%	19/04/2011
IX Call Option (integrazione della III)	1	99.042,67	-	NA	NA	1.980,85	-	1.980,85	NA	22/07/2011
X Call Option	829	11.942.043,58	5.459.116,50	987.491,37	18,09%	238.840,87	1.125.004,79	1.363.845,66	25%	11/07/2011
XI Call Option	397	10.038.843,75	4.540.135,80	829.231,36	18,26%	200.776,88	931.048,98	1.131.825,86	25%	14/10/2011
XII Call Option	509	14.379.668,09	6.476.445,53	1.181.937,23	18,25%	287.593,36	1.327.231,67	1.614.825,03	25%	05/03/2012
XIII Call Option	614	10.949.446,49	5.079.961,98	929.820,99	18,30%	218.988,93	1.046.804,07	1.265.793,00	25%	11/06/2012
XIV Call Option	797	8.190.499,32	3.782.883,64	696.470,49	18,41%	163.809,99	777.546,02	941.356,01	25%	18/09/2012
XV Call Option	1066	10.079.388,19	4.591.997,44	846.658,80	18,44%	201.587,76	940.740,52	1.142.328,28	25%	28/01/2013
XVI Call Option	904	10.200.199,09	4.514.336,88	830.554,32	18,40%	204.003,98	919.549,70	1.123.553,68	25%	18/02/2013
XVII Call Option	1012	7.259.237,52	3.374.430,06	625.029,14	18,52%	145.184,75	693.382,53	838.567,28	25%	08/08/2013
XVIII Call Option	1110	7.106.210,89	3.311.702,76	619.972,79	18,72%	142.124,22	678.853,42	820.977,64	25%	07/01/2014
XIX Call Option	927	7.509.129,37	3.427.936,49	638.890,50	18,64%	150.182,59	700.476,44	850.659,00	25%	05/06/2014
XX Call Option	1015	11.189.898,90	4.942.537,54	918.109,70	18,58%	223.798,00	1.003.652,51	1.227.450,49	25%	16/01/2015
TOT		1.514.462.756,96	93.773.548,17			4.274.172,85	19.907.484,24	607.582.774,58		

Fixed Strike Price = 2% del valore nominale del credito.

Variable Strike Price = Differenza tra il 30,5% dell'incassato al netto delle spese banche e il Fixed Strike Price.

Strike Price spettante ad SCCI = Somma Fixed Strike Price e Variable Strike Price.

Spese = Trattasi di spese per Servicer (UniCredit Credit Management Bank) + spese notarili, di viaggio.

6.8 Il 2013 registra, rispetto all'anno precedente, un incremento dei DURC¹² emessi, pari al 13 per cento, con un aumento del 31 per cento di quelli rilasciati direttamente dall'Inps. Nel 2014 il

¹² Il Documento unico di regolarità contributiva-DURC è un certificato unico che attesta la regolarità di un'impresa nei pagamenti e negli adempimenti previdenziali, assistenziali e assicurativi nonché in tutti gli altri obblighi previsti dalla normativa nei confronti di Inps, Inail e Casse Edili. Il documento è fondamentale per le gare d'appalto poiché garantisce all'ente appaltante la regolarità assicurativa dell'azienda.

totale dei Durc rilasciati diminuisce del 6,2 per cento, con una contrazione del 10 per cento per l'Inail e del 13,4 per cento della Cassa Edile, mentre aumentano del 3,5 per cento le emissioni da parte dell'Inps.

Tabella 21 - DURC emessi

ENTE	Anno 2014	Anno 2013	%
INAIL	2.660.628	2.959.713	-10,0
INPS	1.866.140	1.804.989	3,5
CASSA EDILE	771.621	894.340	-13,4
TOTALE	5.298.389	5.659.042	-6,2

Fonte: Inps – Rapporto annuale 2014.

Nell'ultimo triennio nuove disposizioni sono state dettate dall'Inps con specifiche circolari in materia di requisiti necessari al rilascio del Durc per disciplinare ipotesi non contemplate all'atto della normazione di tale strumento. E' il caso delle imprese in concordato preventivo con continuità dell'attività lavorativa (in base all'art. 186 della legge fallimentare) per le quali è stata prevista, sulla base di interpretazione della normativa da parte del Ministero del lavoro (interpello n. 41 del 2012), recepita dall'Istituto in apposita circolare, la possibilità del rilascio della regolarità contributiva qualora il piano omologato dal Tribunale contempa l'integrale assolvimento dei debiti previdenziali e assistenziali contratti prima dell'attivazione della procedura e sia espressamente prevista la c.d. moratoria (ex art. 186 bis l.f.) per un periodo non superiore ad un anno dall'omologazione. Trascorso tale termine, in mancanza di soddisfazione integrale dei crediti contributivi muniti di privilegio, dovrà essere attestata l'irregolarità contributiva.

L'attuazione di tali disposizioni, tuttavia, non ha consentito di risolvere situazioni di criticità per le imprese che, una volta presentata domanda di concordato preventivo con continuità aziendale, nelle more del perfezionamento della procedura di omologazione, venivano a trovarsi nella impossibilità di adempiere agli obblighi contributivi sorti anteriormente al deposito della domanda di concordato (impossibilità dovuta al divieto previsto dall'art. 168 della l.f.) e quindi di ottenere il rilascio del DURC. Effetti pregiudizievoli potevano aversi, infatti, nei confronti dell'impresa con un piano di risanamento finalizzato alla prosecuzione della propria attività, a causa dei ritardi che la procedura di omologazione sovente subisce nel corso del suo perfezionamento. Per eliminare detti inconvenienti, il Ministero, nell'aprile 2015, ha affrontato nuovamente la tematica, specificando che la pubblicazione della domanda di concordato nel Registro delle imprese già integra la fattispecie contemplata dall'art. 5, comma 2 lett. b, del dm 24 ottobre 2007, secondo il quale la regolarità contributiva può essere attestata in caso di sospensione dei pagamenti "a

seguito di disposizioni legislative”. Ricorrendo questa ipotesi, l’Inps può rilasciare il DURC sempre che, trattandosi di concordato con continuità dell’attività aziendale (ex art. 186 bis l.f.), il piano contempli l’integrale soddisfazione dei crediti degli Istituti previdenziali e delle Casse edili, nonché dei relativi accessori di legge. Con propria circolare la Direzione generale ha recepito tale nuova impostazione.

Al riguardo, il dm 30 gennaio 2015, art. 5 (G.U., 1° giugno 2015, n. 125) stabilisce che l’impresa si considera regolare nel periodo intercorrente tra la pubblicazione del ricorso nel registro delle imprese e il decreto di omologazione, purché sussistano le condizioni descritte.

Impatti immediati della interpretazione estensiva fornita dal Ministero si sono avuti per le aziende beneficiarie di interventi a sostegno del reddito, anche nella forma integrativa, operanti nel settore del trasporto aereo¹³.

A seguito dell’entrata in vigore del citato d.m. 30 gennaio 2015, dal 1° luglio 2015 la verifica della regolarità contributiva nei confronti dell’Inps, dell’Inail e delle Casse Edili, avviene con modalità esclusivamente telematiche ed in tempo reale. L’esito positivo della verifica di regolarità viene attestato tramite il rilascio telematico di un documento denominato “Durc On Line”. In materia l’Istituto, con circolare 26 giugno 2015, n. 126, ha fornito indicazioni riguardanti le modalità operative.

6.9 La confluenza dell’Inpdap e dell’Enpals nell’Inps ha posto il problema, rappresentato anche dal Civ nella Relazione programmatica 2013-2015, di adeguare le procedure alle particolari tipologie dei datori di lavoro gestiti da Inpdap, nonché di definire un piano di unificazione delle procedure di accertamento, riscossione e verifica contributiva.

Per effettuare detta integrazione, l’Inps ha avviato il processo di confluenza del flusso delle denunce mensili per la comunicazione dei dati nell’Uniemens, definendone le modalità con apposita circolare (105 del 2012).

¹³ Con messaggio del 6 agosto 2015 n. 5223 l’Inps, recependo quanto statuito nel parere ministeriale, ha stabilito che “dopo il decreto di omologazione, pur in presenza di una parziale soddisfazione dei crediti previdenziali muniti di privilegio, e fino a quando non sia adempiuto il concordato, si verifica la situazione prevista dall’art. 3, co. 2, lett. b), del dm. 30 gennaio 2015, ossia la “sospensione dei pagamenti in forza di disposizioni legislative” già contemplata all’art. 5, co. 2, lett. b), del dm 24 ottobre 2007 con la conseguenza che deve essere dichiarata la regolarità contributiva. Ciò in quanto, fino al momento di adempimento del concordato, rispetto ai crediti privilegiati per la parte eccedente quella riconosciuta dal concordato omologato, l’Ente creditore non può attivarsi per il recupero né il debitore può procedere ad effettuare spontaneamente alcun pagamento giacché, al contrario, verrebbe violata la par condicio creditorum. La circolare evidenzia, secondo il parere ministeriale, che, ai fini della verifica della regolarità contributiva, non può avere rilevanza l’eventuale proposizione del reclamo alla Corte di appello avverso il decreto di omologazione del Tribunale da parte degli Istituti ai sensi dell’art. 183 l.f.”. In un caso concreto – oggetto di specifica istruttoria - non risultava alcuna opposizione o l’espressione di voto contrario da parte dell’Istituto. Il tribunale ha pertanto omologato il concordato con una falcidia del 95% e la retrocessione del credito a chirografario.

Successivamente, al fine di armonizzare i criteri e di regolamentare in modo uniforme la materia, con circolare 108 del 2013 – emanata in attuazione delle determinazioni presidenziali 229 del 2012 e 133 del 2013 - è stata dettata la nuova disciplina della rateazione dei debiti contributivi in fase amministrativa di competenza sia delle gestioni private che dei dipendenti pubblici, nonché dei lavoratori dello spettacolo e dello sport professionistico amministrate dall’Inps.

La suddetta unificazione viene effettuata con la confluenza delle procedure di denuncia mensile utilizzate dagli enti soppressi nell’Uniemens che si completerà con la realizzazione del saldo unico attraverso il quale si potranno registrare in un unico flusso le contribuzioni e i conguagli versati alle diverse gestioni e ai fondi.

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 2013 a 303.464 mln di euro, di cui 267.138 mln riferibili alle pensioni previdenziali ed ai connessi trattamenti di famiglia (261.487 nel 2012), e 36.326 mln relativi ai trattamenti temporanei¹⁴ (34.255 mln nel 2012).

Le rate di pensione (comprensive di indennità di accompagnamento, pari a 13.373 mln di euro) ammontano, al netto delle gestioni Inpdap ed Enpals, a 201.654 mln, con un aumento di 4.204 mln, imputabile all'incremento dell'importo medio delle pensioni liquidate nel 2013 e alla perequazione di quelle in essere, fissata al 3 per cento, ed erogata, nella misura del 100 per cento, soltanto a quelle non superiori all'importo pari a tre volte il trattamento minimo erogato dall'Inps. Anche le prestazioni temporanee, dal canto loro, subiscono un incremento di oltre 2.000 mln di euro, per il perdurare del ciclo economico recessivo.

La spesa complessiva delle prestazioni aumenta, quindi, progressivamente nella misura del 2,6 per cento; aumentano, altresì, gli interessi passivi delle pensioni arretrate, che salgono a 64,3 mln di euro. In tale ultimo ambito rimane alta l'incidenza della quota relativa agli invalidi civili, pari al 66,7 per cento, in costante espansione nell'ultimo triennio, da imputare, tra l'altro, alla lavorazione di pratiche arretrate provenienti dal contenzioso, a domande di riesame oppure a ripristino di prestazioni.

Al contrario, risultano in costante diminuzione gli interessi relativi alle prestazioni non pensionistiche grazie al miglioramento del processo produttivo che consente la liquidazione delle stesse entro i tempi soglia stabiliti dall'Istituto.

Il 2014 registra un'inversione di tendenza rispetto al trend di progressiva crescita dell'onere per prestazioni avutosi negli ultimi anni. Le uscite ammontano a 303.401 mln di euro, con un decremento di 63 mln rispetto all'esercizio precedente.

In particolare, le prestazioni pensionistiche (inclusi i trattamenti di famiglia) sono pari a 268.817 mln di euro, con un incremento dello 0,6 per cento rispetto al 2013 determinato dall'aumento dell'importo medio delle pensioni liquidate nel corso dell'anno e dalla perequazione automatica

¹⁴ Le pensioni erogate dall'Inps si articolano in pensioni previdenziali, che traggono il loro fondamento da un rapporto assicurativo obbligatorio, e pensioni assistenziali non basate su di un rapporto assicurativo che si configurano come interventi dello stato sociale. Le prime sono finanziate con i contributi versati dai lavoratori e dai datori di lavoro, mentre per le seconde l'onere è sostenuto integralmente dallo Stato.

Le prestazioni temporanee si articolano in ammortizzatori sociali, trattamenti di famiglia, di maternità e di malattia, nonché in un insieme di prestazioni che riguardano sia il pagamento del Tfr/Tfs ai lavoratori privati e pubblici, sia gli interventi per prestazioni pensionistiche sociali dell'ex Inpdap.

fissata in via definitiva all'1,1 per cento, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 20 novembre 2014.

Le prestazioni temporanee incidono sull'onere complessivo per 34.583 mln di euro, con un decremento di 1.743 mln rispetto al 2013, riconducibile alla riduzione delle erogazioni per indennità di fine servizio e indennità di buonuscita agli iscritti della gestione dei lavoratori pubblici in conseguenza del mutato quadro normativo. Si riducono gli interessi passivi che dagli oltre 64 mln di euro del 2013 passano a 48,1 mln nell'anno 2014. Tali interessi passivi sulle prestazioni di invalidità civile, pur in diminuzione, continuano a costituire oltre il 60 per cento del totale.

La riduzione complessivamente avutasi nel 2014 è stata determinata dalla particolare attenzione posta dall'Istituto al miglioramento dei tempi di liquidazione delle prestazioni che si è tradotta in specifici obiettivi assegnati alle Direzioni centrali di prodotto, nell'ambito del Piano della performance 2014/2016. Su tale diminuzione ha inciso anche la riduzione del tasso ufficiale degli interessi legali, passato dal 2,5 per cento all'1 per cento, ad opera del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 12 dicembre 2013, a partire dal 1° gennaio 2014.

Attenzione è stata posta dall'Istituto anche nel contrastare frodi per indebita percezione di prestazioni. A tal fine, è stato stipulato, in data 26 marzo 2014, un accordo con il Ministero dell'interno per l'interscambio dei dati anagrafici della popolazione per consentire all'Istituto attraverso il continuo aggiornamento delle variazioni anagrafiche, lo svolgimento dei propri compiti istituzionali tra i quali, in particolare, quello della costante verifica delle condizioni e/o dei requisiti per l'erogazione delle prestazioni previdenziali, assistenziali e a sostegno del reddito, anche all'estero.

7.2 Le pensioni relative alle principali gestioni (incluse le indennità di accompagnamento), sono pari al 31 dicembre 2013, a 21 milioni, per una spesa complessiva di oltre 267 mld di euro; di queste, come di seguito esposto, quelle previdenziali (invalidità/inabilità, vecchiaia/anzianità, e superstiti – IVS), che rappresentano oltre l'82 per cento dei trattamenti complessivamente erogati, assommano a 17,3 milioni, mentre quelle assistenziali (principalmente pensioni e assegni sociali, nonché provvidenze erogate agli invalidi civili), che costituiscono il restante 17 per cento, sono pari a 3,7 milioni.

Al 31 dicembre 2014 il numero di trattamenti erogati è in linea con quello dell'anno precedente, per una spesa lorda complessiva pari a circa 269 mld di euro.

Tabella 22 - Pensioni previdenziali

Gestione	Numero		Importo medio mensile	
	2013	2014	2013	2014
Gestione privata	14.478.113	14.312.595	905	928
Gestione dipendenti pubblici	2.812.575	2.820.603	1.745	1.777
Gestione lavoratori dello spettacolo	51.626	55.431	1.276	1.288
Totale	17.342.314	17.188.629	---	---

Fonte: Inps - Elaborazione da Rapporto annuale del 2013 e del 2014

Nel 2014, le pensioni previdenziali proseguono il trend in diminuzione (-1,1%) del 2013, mentre salgono dell'1,6 per cento quelle assistenziali che si suddividono nelle tipologie di seguito riportate.

Tabella 23 - Pensioni assistenziali

Tipologia prestazioni	Numero		Importo medio mensile	
	2013	2014	2013	2014
Pensioni/assegni sociali	835.669	845.824	459	419
Provvidenze invalidi civili	2.838.698	2.885.802	414	418
Totale	3.674.367	3.731.626	425	418

Fonte: Inps - Elaborazione da Rapporto annuale 2013 e 2014

Anche nella ripartizione tra prestazioni di tipo previdenziale e assistenziale i valori del 2014 non si discostano da quelli del 2013.

Le prestazioni riconosciute agli invalidi civili rappresentano il 77 per cento delle prestazioni assistenziali. Le diverse indennità corrisposte (accompagnamento, frequenza, ecc.) sono svincolate, ai fini del loro riconoscimento, da qualsiasi requisito di tipo reddituale.

Nell'ambito della spesa previdenziale, il cui trend di crescita rallenta rispetto al 2013 (+0,6% contro +1,7% del 2012), oltre il 15 per cento è rappresentato da trasferimenti statali a carico della GIAS (nello specifico il 15,8% nel 2013 e il 16,2% nel 2014), in aumento rispetto al 2012 del 2,9 per cento (cfr. capitolo 10).

La spesa per prestazioni di tipo assistenziale nel 2014 ammonta a circa 26,1 mld di euro, con un incremento del 4 per cento rispetto al 2013 (25,2 mld) e un trend in aumento rispetto al 2012 (+2,2%). In particolare, la componente legata alle prestazioni di invalidità aumenta del 2,6 per cento e tuttavia mostra una riduzione del tasso di crescita (+4,6% nel 2013) in concomitanza con il perfezionamento del processo di riforma dell'invalidità civile che ha visto, da ultimo, il riconoscimento alle regioni della facoltà di stipulare convenzioni con l'Istituto ai fini del trasferimento delle competenze in materia di accertamento dei requisiti sanitari (art. 18, comma 22

del d.l. 98/2011 convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111). Lo strumento convenzionale si è, tuttavia, rivelato poco efficace avendo avuto una applicazione sino ad ora limitata (cfr. paragrafo 7.3).

7.2.1 Nel corso del 2013 sono state liquidate 649.806 nuove pensioni – escluse le prestazioni erogate dalla gestione degli invalidi civili – con un decremento del 4,6 per cento rispetto al 2012; il 7 per cento delle nuove prestazioni è rappresentato da interventi di tipo assistenziale (pensioni/assegni sociali, assegni vitalizi, ecc.).

Le pensioni previdenziali costituiscono poco più della metà del totale (50,9%), mentre le prestazioni di nature assistenziale rappresentato il 49,1 per cento di tutte le prestazioni liquidate.

Le nuove pensioni liquidate nel corso del 2014 sono state 619.494, sempre al netto della gestione degli invalidi civili.

Nella tabella seguente sono rappresentati i volumi delle prestazioni liquidate nelle principali gestioni.

Tabella 24 - Volume complessivo dei trattamenti previdenziali (IVS)

Gestione	2013	2014
Gestione privata	505.142	455.130
Gestione dipendenti pubblici	89.290	100.806
Gestione lavoratori dello spettacolo	2.243	2.226

Fonte: Inps – Rapporto annuale del 2013 e del 2014.

In generale, per i trattamenti previdenziali si rileva un decremento complessivo delle prestazioni liquidate, soprattutto nella gestione privata.

Sul numero delle pensioni liquidate annualmente ha inciso l'entrata in vigore della legge 22 dicembre 2011, n. 214 (c.d. Riforma "Monti-Fornero") 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.

Gli effetti della riforma per il 2013 sono stati tuttavia mitigati, da un lato, dall'applicazione dei principi di salvaguardia nei confronti delle categorie di "esodati" di volta in volta individuati e, dall'altro, dallo sblocco delle decorrenze dei lavoratori autonomi al termine del differimento di diciotto mesi dalla maturazione dei requisiti ("finestra mobile" della precedente disciplina); tali effetti si sono estesi anche a tutto il 2014.

In materia di salvaguardia, peraltro, nel 2014 è entrata in vigore la legge n. 147 che ha previsto l'applicazione ad ulteriori categorie di lavoratori¹⁵ dei requisiti di accesso e del regime delle decorrenze vigenti prima dell'entrata in vigore della riforma "Monti-Fornero", nel limite numerico di 32.100 unità. La medesima legge ha apportato, inoltre, modifiche all'art. 22, comma 1 della legge 7 agosto 2012, n.135 (c.d. seconda salvaguardia) e all'art. 11, comma 2 della legge 28 ottobre 2013, n. 124 (c.d. quarta salvaguardia) con l'effetto di ridurre tanto il contingente numerico che le risorse finanziarie¹⁶.

Il numero limite di soggetti salvaguardati, di volta in volta individuato dalle specifiche disposizioni normative, ammonta a 170.230. L'Istituto ha provveduto ad inviare 112.849 certificazioni a fronte delle quali sono state liquidate, al 26 maggio 2015, 74.879 pensioni.

Di seguito si riepilogano le prestazioni di natura assistenziale liquidate nel biennio in esame.

Tabella 25 - Volume complessivo dei trattamenti assistenziali (no IVS)

	2013	2014
Prestazioni invalidi civili	472.707	487.833
Assegni sociali	41.435	50.204
Totale	514.142	538.037

Fonte: Inps - Elaborazione da Rapporto annuale del 2013 e del 2014

Nel corso del 2013, relativamente ai trattamenti assistenziali, l'aumento di tre mesi del requisito anagrafico (65 anni e tre mesi), a decorrere dal 1° gennaio 2013, ha determinato una contrazione del numero degli assegni sociali riconosciuti rispetto all'anno precedente, unitamente ad una più stringente azione di controllo sulla rispondenza dei titolari ai requisiti richiesti, in particolare quello reddituale, che ha comportato un elevato numero di domande respinte.

¹⁵ Collocati in mobilità autorizzati ai versamenti volontari, cessati in base ad accordi o per risoluzione unilaterale, fruitori di permessi e congedi familiari, cessati con contratto a tempo determinato.

¹⁶ L'innalzamento repentino dei requisiti anagrafici e contributivi per l'accesso ai trattamenti pensionistici operato dalla c.d. riforma Fornero del sistema pensionistico (art. 24 del d.l. 201 del 2011) ha reso necessario introdurre ex post norme di salvaguardia per talune tipologie di lavoratori in situazioni di necessità, nei confronti dei quali l'elevazione dei predetti requisiti, unita alla eliminazione delle pensioni di anzianità caratterizzate dalle c.d. quote (somma dell'età anagrafica e dell'anzianità contributiva) avrebbe comportato il venir meno sia della retribuzione che della copertura pensionistica.

La misura di salvaguardia, consistente nell'applicazione dei previgenti requisiti, ancorché maturati dal 1° gennaio 2012, è stata finora riservata a ben tipizzate categorie di lavoratori, variamente delimitate nei diversi provvedimenti normativi.

Le operazioni di salvaguardia sono state disciplinate nel modo seguente: 1^ salvaguardia: 65.000 salvaguardati (art. 24, comma 14 del d.l. 201 del 2011); 2^ salvaguardia: 55.000 salvaguardati (art. 22 del d.l. 95 del 2012, ridotti a 35.000 dalla legge 147 del 2014, art. 1); 3^ salvaguardia: 16.130 salvaguardati (art. 1, commi 231 e segg. della legge di stabilità 2013), comprensivi di 6000 unità avvenute con legge 147 del 2013; 4^ salvaguardia: 9000 unità (art. 11 e 11 bis del d.l. 102 del 2013), ridotti a 5.000 unità dall'art. 1 della legge 147 del 2014; 5^ salvaguardia: 17.000 unità (art. 1, commi 194 e segg. della legge 147 del 2014); 6^ salvaguardia: 32.100 salvaguardati (art. 2 della legge 147 del 2014).

Per quanto attiene alle prestazioni di invalidità civile è stato ripristinato un regime di correntezza, dopo anni di erosione di pratiche giacenti, che ha determinato una contrazione nelle nuove liquidazioni.

Nel 2014 entrambe le tipologie di prestazioni tornano a crescere; di queste il 90,7 per cento è rappresentato da provvidenze a favore di invalidi civili, il restante 9,3 per cento è costituito da assegni sociali.

7.3 In tema di invalidità civile, l'attività svolta dall'Istituto negli ultimi anni - per assolvere ai nuovi e sempre maggiori compiti trasferiti a partire dal 1° gennaio 2010 a seguito delle innovazioni normative introdotte dall'art. 20 del d.l. 78/2009, convertito nella legge 102/2009 - ha comportato un crescente impiego di risorse e l'adozione di interventi procedurali e organizzativi che hanno condotto alla creazione di una apposita struttura - la Direzione centrale assistenza e invalidità civile - per consentire un presidio maggiore del procedimento ed individuare soluzioni per ovviare alle perduranti carenze.

Il persistere di più soggetti coinvolti nel procedimento di riconoscimento dell'invalidità civile non ha raggiunto, tuttavia, lo scopo di semplificazione e maggiore celerità che il legislatore si prefiggeva. Le misure normativamente previste e le scelte procedurali operate dall'Istituto - via via modificate e perfezionate - non solo non hanno ancora trovato piena attuazione (come nel caso dell'integrazione delle commissioni mediche Asl da parte dei medici Inps e della completa telematizzazione dell'intero procedimento) ma in alcuni casi si sono rivelate un vero e proprio appesantimento, con ulteriore dilatazione dei tempi di riconoscimento e liquidazione della prestazione.

Al fine di superare le difficoltà operative riscontrate, soprattutto nei rapporti con le Asl, il legislatore è ancora intervenuto (art. 18 della legge 111 del 2011), prevedendo la stipula di convenzioni con le regioni - anche in deroga alla normativa vigente, ma comunque sempre condizionate nell'avvio e nel rinnovo - per attribuire all'Istituto le funzioni relative al primo accertamento dei requisiti sanitari; tale intervento si è rivelato, tuttavia, poco fruttuoso.

A distanza di tre anni, soltanto con le regioni Campania, Sicilia, Veneto e Lazio, cui si sono aggiunte dal 1° novembre 2014 la Basilicata e il Friuli Venezia Giulia, si è addivenuti alla conclusione di specifici accordi che hanno dato avvio - in fase sperimentale, per un anno e limitatamente al territorio di alcune province - all'accertamento dei requisiti sanitari da parte dell'Istituto.

Nella materia, la normativa recata dal d.l. 98 del 2011, convertito in legge 111 del 2011, art.38, c. 1), modificando l'art. 445 bis del codice di procedura civile, ha stabilito l'obbligatorietà dell'accertamento tecnico preventivo ai fini della verifica delle condizioni sanitarie, quale requisito di procedibilità della domanda per il riconoscimento in giudizio dei diritti in materia di invalidità.

Il successivo d.l. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in legge 4 aprile 2012, n. 35 ha previsto, a sua volta, la possibilità per l'Istituto, nelle controversie in materia di invalidità civile, di utilizzare i propri funzionari amministrativi per la costituzione e difesa in giudizio nel processo di secondo grado, anche ai fini della deflazione del contenzioso in materia (cfr. par. 9).

Perdura il mancato aggiornamento delle tabelle indicative sulle percentuali delle invalidità per le menomazioni e le malattie invalidanti¹⁷, approvate con decreto risalente al 5 febbraio 1992, che costituisce uno strumento essenziale di omogeneizzazione e oggettivazione dei giudizi medico legali. Sullo schema di decreto proposto dal Ministero della salute a fine 2012, a conclusione dei lavori di apposita commissione costituita anche da esperti dell'Inps, è stato espresso parere sfavorevole dalla Commissione affari sociali della Camera dei deputati; il provvedimento è stato quindi rinviato al suddetto Ministero.

Di seguito sono esposti i dati relativi alle nuove provvidenze economiche erogate dall'INPS nel corso del 2013, sostanzialmente allineate con quelle erogate nell'anno precedente, nonostante l'aumento delle richieste registrate, che inverte il trend rispetto agli anni scorsi.

Tabella 26 - Richieste di nuove provvidenze economiche

Pervenute					Erogate				
2012	2013	Var %	2014	Var % 2013/2014	2012	2013	Var %	2014	Var % 2013/2014
1.107.782	1.196.538	+8%	1.296.069	+8,3%	408.024	405.748	-0.56%	435.040	+7,2%

Fonte: Inps – Elaborazione da Verifica trimestrale al 31 dicembre 2013 e Verifica trimestrale al 31 dicembre 2014.

Nel 2014 prosegue l'aumento delle richieste – in linea con il tasso di crescita dell'anno precedente – e tornano ad aumentare anche le nuove erogazioni (+7,2%) che nel 2013 si erano mantenute pressoché invariate rispetto al 2012.

L'importo medio mensile di assegni e di indennità ammonta peraltro a valori modesti, nella cifra – già indicata - di 414 euro per il 2013 e di 418 euro per il 2014.

Considerando anche le prestazioni diverse da quelle economiche (legge 104 del 1992, legge 68 del 1999, ecc.), complessivamente le prestazioni di invalidità assommano, al 31 dicembre 2013, a 2.838.698, con un incremento del 2 per cento rispetto al 2012 (2.781.621)

¹⁷ Su tali tabelle, che contengono l'elencazione delle patologie e disfunzioni considerate invalidanti nonché le percentuali di invalidità ad esse correlate, si fondano i giudizi delle Commissioni mediche per il riconoscimento dell'invalidità civile.

Nel 2014 si assiste ad un ulteriore incremento di tali prestazioni (+1,7% sul 2013) per complessive 2.885.802 erogazioni.

I tempi medi di liquidazione delle prestazioni, comprensivi della fase di accertamento sanitario, risultano ancora lunghi – in ulteriore dilatazione rispetto al 2012 - e vedono lontano l’obiettivo del termine massimo di 120 giorni dalla data della domanda: in media trascorrono 292 gg. per l’invalidità civile, 341 gg. per la cecità e 410 gg. per la sordità.

Al riguardo è urgente e necessario che l’Istituto - anche al fine di ridurre gli oneri per interessi – intervenga sui tempi di propria esclusiva competenza (ad esempio validazione dei verbali ASL e liquidazione della prestazione) per ricondurre il più rapidamente possibile il periodo dell’intero iter entro la scadenza prescritta.

Nel corso del 2014, l’Inps - su iniziativa della Direzione centrale assistenza ed invalidità civile – ha effettuato in 12 Direzioni provinciali un’indagine al fine di individuare le migliori prassi che hanno consentito a tali sedi di contenere, nel 70 per cento e oltre dei casi, i tempi di liquidazione delle prestazioni entro i 120 gg. previsti. Dall’indagine è emerso che il miglioramento della tempistica di erogazione è in buona parte riconducibile alla telematizzazione della trasmissione dell’accertamento sanitario da parte della Commissione Medica Integrata, attuata grazie alla “Cooperazione Applicativa” che consente sia la contrazione dei tempi tra la data di definizione del verbale ASL e il suo ingresso in Inps che, di conseguenza, la riduzione dei tempi di validazione dei verbali da parte dei medici dell’Istituto.

7.3.1 Nel corso del 2013 sono state presentate all’Inps 1.350.021 domande per il riconoscimento dell’invalidità civile, a fronte di 1.235.057 presentate nel 2012 (+9,3%); di queste, 1.278.945 risultano trasmesse in via telematica, mentre 71.076 domande (riferite a istanze di aggravamento e/o revisione ovvero domande trasmesse con dati errati al fine di salvaguardare la decorrenza originaria) sono state registrate dalle sedi.

Le richieste di prestazioni, correlate alle domande registrate, ammontano a 2.252.040¹⁸ (+8,9% rispetto al 2012); le più numerose si riferiscono all’invalidità civile e al riconoscimento dello stato di *handicap* di cui alla legge 104 del 1992, come di seguito illustrato.

¹⁸ Ad una domanda può essere abbinata la richiesta di più prestazioni come, ad esempio, nel caso di richiesta di invalidità civile e del riconoscimento dello stato di handicap grave (l. 104/1992). Ciò determina la differenza nei valori delle domande pervenute e delle richieste di prestazioni.

Tabella 27 - Prestazioni richieste nel 2013

Inv. Civ.	Cecità civ.	Sordità	Handicap (Legge 104/92)	Collocamento mirato (Legge 68/99)	Totale prestazioni	Media prestazioni per domanda
1.157.344	22.545	16.649	948.289	107.213	2.252.040	1,76

Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2013

Nel 2014 prosegue il trend di crescita tanto delle domande inoltrate all'Istituto (complessivamente 1.456.665 pari ad un +7,9%) che delle prestazioni richieste; tra queste le prestazioni economiche fanno registrare un 7,2 per cento in più nelle erogazioni, pari a 435.040 rispetto alle 405.748 del 2013.

Tabella 28 - Prestazioni richieste nel 2014

Inv. Civ.	Cecità civ.	Sordità	Handicap (Legge 104/92)	Collocamento mirato (Legge 68/99)	Totale prestazioni	Variazione 2013/2014
1.250.994	25.772	19.353	1.047.989	114.296	2.458.354	9,1%

Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2014

Per quanto attiene la convocazione a visita da parte delle Commissioni mediche integrate (Cmi) - fase che segue l'invio delle domande - si è ancora lontani dal realizzare una calendarizzazione in tempo reale, soprattutto a causa dello scarso utilizzo da parte delle Asl della procedura telematica messa a disposizione dall'Istituto.

Sul fronte della redazione e trasmissione dei verbali, invece, l'utilizzo della modalità telematica è in aumento, tanto che in alcune regioni risulta essere pressoché esclusiva; al contrario le Cmi di Lazio e Lombardia continuano ad utilizzare per lo più la modalità cartacea, con conseguenze negative sugli obiettivi annualmente fissati.

Nel 2013 le visite mediche per l'accertamento dello stato di invalidità solo nel 37,3 per cento dei casi (40,1% nel 2012) si sono svolte presso le Asl con la presenza del medico Inps - come previsto dalle vigenti disposizioni - e spesso ricorrendo all'impiego di professionisti esterni convenzionati. Di seguito si illustrano i risultati riguardanti la fase dell'accertamento sanitario relativi al 2013 e al 2014.

Tabella 29 - Accertamenti sanitari effettuati nel 2013 e nel 2014

Anno 2013				
Visite totali	Visite CMI con medico INPS	Tasso presenza medico INPS	Verbali chiusi	Verbali sospesi
1.608.876	599.696	37,3%	1.595.454	13.422
Anno 2014				
Visite totali	Visite CMI con medico INPS	Tasso presenza medico INPS	Verbali chiusi	
1.790.426	726.193	40,56%	1.779.407	

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2013 e 2014.

Gli incrementi avutisi nel 2013 relativi al numero di visite effettuate (32,4% rispetto al 2012) e di verbali definiti (33,2% rispetto al 2012) è da ascrivere al maggiore utilizzo della procedura telematica che consente di avere a disposizione un più consistente numero di dati. Tale aumento prosegue nel 2014 con un +11,3 per cento di visite effettuate e un +11,5% di verbali chiusi¹⁹.

Nel corso del 2013 sono pervenuti dalle Asl n. 2.111.150 verbali. Le risultanze dell'attività dell'Istituto vengono di seguito riportate.

Tabella 30 - Verbali definiti dai CML nel 2013

Validati	Definiti agli atti	Definiti su visita	TOTALE	Verbali sospesi per visita INPS	Totale verbali esaminati
1.416.701	405.749	144.900	1.967.350	129.185	2.096.535

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2013.

I verbali presi in carico dai Cml, per la successiva validazione, sono stati quasi il 100 per cento; nel 2013, inoltre, continua a crescere il numero di verbali Asl validati, che ha raggiunto la percentuale del 93,8 per cento (71,7% nel 2012).

Quale dato positivo si rileva la diminuzione dei verbali validati per effetto di silenzio assenso - decorsi 60 giorni dalla loro trasmissione – che rappresentano a livello nazionale poco più del 10%.

Tale modalità rimane tuttavia una criticità nel procedimento, soprattutto se correlata alla scarsa presenza dei medici Inps nelle commissioni Asl, che configura una sostanziale rinuncia al presidio medico legale.

Il 2014 mostra l'aumento dei verbali definiti dai Cml ed in particolare di quelli validati (+2%) nonché, quali ulteriori dati positivi, la diminuzione dei verbali definiti su visita (-19,6%) e di quelli definiti in silenzio-assenso (-1,3%), come riepilogato nella tabella seguente.

Tabella 31 - Verbali definiti dai CML nel 2014

Validati	Definiti agli atti	Definiti su visita	TOTALE	Verbali sospesi per visita Inps	Totale verbali esaminati
1.446.094	420.154	116.550	1.982.798	114.962	2.097.760

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2014.

La Commissione Medica Superiore (Cms), che svolge il ruolo di validazione definitiva dei verbali e di omogeneizzazione dei comportamenti sul territorio, nel corso del 2013 ha esaminato 328.016 verbali (-33,7% rispetto al 2012) definendone solo il 98 per cento in consistente diminuzione

¹⁹ I verbali predisposti dalle CMI vengono trasmessi all'Istituto e sono presi in carico dai Coordinamenti Medico Legali (Cml) delle sedi, per la loro validazione e successivamente dalla Commissione Medica Superiore (Cms), cui spetta l'accertamento conclusivo prima di procedere alla comunicazione dell'esito al richiedente. In tale fase tanto i Cml che la Cms hanno la possibilità di sospendere i verbali e convocare nuovamente a visita i soggetti richiedenti.

rispetto all'anno precedente. Nel 2 per cento dei casi ha effettuato una segnalazione al Cml, richiedendo l'integrazione del verbale o una nuova convocazione a visita del soggetto richiedente.

Nel 2014 la Cms ha definito 42.514 verbali a fronte dei 321.771 dell'anno precedente.

Alla luce di quanto sopra esposto, è evidente come il processo dell'invalidità civile presenti ancora diverse criticità che l'Istituto affronta rivedendo alcune delle scelte operate non solo per evitare inutili appesantimenti e un inefficace utilizzo di risorse ma anche al fine di rendere più celere e trasparente il procedimento, in rispondenza agli obiettivi fissati dal legislatore.

In questo senso si pongono i già citati protocolli di intesa siglati tra l'Inps ed alcune regioni in attuazione dell'art. 18 della legge 111 del 2011 per accentrare in Istituto le funzioni relative a tutte le fasi del procedimento, dall'accertamento dei requisiti sanitari alla liquidazione delle prestazioni economiche.

Le difficoltà incontrate nell'attuazione della determinazione presidenziale n. 429 del 2011, che prevedeva 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 (in particolare la resistenza al trasferimento delle competenze da parte delle aziende sanitarie, l'inadeguatezza delle infrastrutture informatiche in uso presso le Asl e l'obiettivo difficoltà nell'utilizzo dei medici e del personale sanitario), hanno indotto l'Inps ad optare per un modello più flessibile e meglio adattabile al contesto locale.

I protocolli d'intesa approvati nel corso degli anni 2013 e 2014 con le regioni Campania, Veneto, Sicilia, Lazio e da ultimo Basilicata e Friuli Venezia Giulia - con la previsione di un avvio sperimentale, per un periodo di tempo limitato e riguardo al territorio di alcune province, nonché il coinvolgimento graduale e progressivo di singole aziende sanitarie - hanno consentito all'Istituto di pianificare l'utilizzo di personale esclusivamente interno e di accentrare tutte le attività di accertamento sanitario presso le sedi Inps con la possibilità di utilizzare l'infrastruttura informatica ad esse in uso.

Dai dati forniti dall'Istituto, riepilogati nella tabella sottostante, emerge in alcune regioni una riduzione dei tempi medi relativi alla fase sanitaria piuttosto consistente.

Tabella 32 - Tempi accertamenti sanitari

Regione		Invalidità civile ASL-INPS 2013	Invalidità civile in convenzione (CIC) 2014
		Totale fase sanitaria Tempo medio (gg)	Totale fase sanitaria Tempo medio (gg)
Campania	Avellino	163	140
	Benevento	169	96
	Caserta	328	290
	Salerno	174	164
Sicilia	Trapani	121	86
Veneto	S. Donà di Piave	157	94
	Venezia	131	90
	Verona	142	56
Lazio	Frosinone	57	60
	Roma A	164	52
Basilicata		101	56
Friuli Venezia Giulia	Pordenone	97	37

Fonte: Inps- verifica trimestrale al 31 marzo 2015.

Nel complesso la chiusura dell'iter sanitario in 102 giorni di media (con punte di 37 giorni), se comparato ai 150 giorni del vecchio regime Asl/Inps, fornisce elementi per rendere concreto l'obiettivo prefissato di ricondurre l'iter nel limite di 120 gg., proseguendo l'accentramento nell'Istituto di tutte le competenze in materia di invalidità civile.

Compatibilmente con gli obiettivi e la disponibilità delle risorse va, pertanto, attentamente valutato tanto il rapporto costi-benefici – legato, da un lato, all'impiego da parte dell'Istituto di maggiori risorse umane e finanziarie e, dall'altro, alla riduzione degli interessi passivi conseguente al contenimento dei tempi di conclusione dell'iter - che la sostenibilità economica finanziaria per l'Ente.

7.3.2 Per assolvere i nuovi e sempre più numerosi compiti in materia di invalidità civile, si è reso necessario per l'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 delle continue 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 di pensioni e di prestazioni a sostegno del reddito; in tali 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, dai suddetti enti, a strutture e a consulenti medici esterni.

Rientra tra gli adempimenti medico-legali anche l'attività svolta in contenzioso giudiziario sia in campo previdenziale che assistenziale, recentemente modificata dall'introduzione dell'accertamento tecnico preventivo (cfr. par. 9.2).

Nel 2013, sulla base dell'aumentato carico di lavoro dell'area (+11% rispetto al 2012), l'Istituto ha quantificato un fabbisogno di 998 unità di professionisti esterni (di cui ne sono state effettivamente convenzionati 894) per una spesa complessiva prevista di 40.229.799 euro. Di fatto gli impegni sostenuti nel 2013 ammontano a 32.445.898 euro.

Il fabbisogno per gli anni 2014-2015 è stato quantificato in 1.191 medici per una spesa che nelle previsioni rimane invariata rispetto all'anno precedente. L'Istituto ha infatti stabilito 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, con un costo di 35.641.947 euro.

Al fine di effettuare una valutazione del rapporto costi-benefici derivanti dall'impiego dei medici esterni convenzionati, è stata predisposta un'apposita procedura (Galeno Ext), entrata a regime nell'ultimo trimestre del 2013, che consente di rilevare la produttività di tale categoria e di valutare il loro apporto all'attività medico-legale dell'Inps.

I primi dati evidenziano che i medici esterni convenzionati hanno effettuato 62.176 visite in materia pensionistica previdenziale; 4.344 accertamenti in tema di prevenzione dell'invalidità ed hanno definito 956.659 verbali di invalidità civile in verifica ordinaria e 166.926 in verifica straordinaria da cui sono derivati i risparmi indicati nel successivo paragrafo.

Di tali incarichi convenzionati l'Istituto ha disposto la proroga, dapprima, fino al 31 dicembre 2015 e successivamente al 30 aprile 2016, alle medesime condizioni contrattuali, ritenendo necessario procedere ad una revisione delle modalità di reclutamento e di gestione dei 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 12.11.2015 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, pur stimando l'Istituto in 2.103 professionisti il fabbisogno complessivo per svolgere, in prospettiva, gli ulteriori compiti derivanti dall'estensione all'intero territorio nazionale delle funzioni relative all'accertamento sanitario (invalidità civile in convenzione) e dalla realizzazione del "Polo Unico della medicina fiscale" (cfr. par. 7.4.2).

L'Istituto continuerà a servirsi anche dei medici inseriti nelle liste speciali per l'effettuazione delle visite fiscali, di strutture sanitarie o di specialisti convenzionati per gli accertamenti diagnostici - con i quali è 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 rappresentanti delle associazioni di categoria.

Da quanto esposto, 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 specifica normativa, se necessario – al fine di garantire la qualità dei servizi erogati agli utenti, il pieno assolvimento dei compiti sanitari e il contenimento della spesa.

7.3.3 L'Istituto ha proseguito l'attività di verifica straordinaria nei confronti dei titolari di prestazioni di invalidità civile, in attuazione della specifica norma (art.1, comma 109 della legge 228 del 2012) che ha stabilito da parte di Inps l'effettuazione di 150.000 verifiche annue nel periodo 2013-2015²⁰.

Nella programmazione di tale attività sono stati seguiti i criteri adottati già dal 2010, ricomprendendo a pieno titolo le attività di revisione di tutti i titolari di prestazioni economiche soggette a scadenza. L'attività di programmazione ha consentito la convocazione degli interessati prima della scadenza della prestazione, garantendo la continuità nella fruizione dei benefici spettanti, senza sospendere la stessa.

A marzo 2013 è stata avviata la fase operativa di detta attività che ha consentito alle Asl di interagire con i sistemi informatici dell'istituto, semplificando in tal modo il procedimento di gestione delle verifiche straordinarie e delle revisioni di invalidità civile.

Nell'ambito dell'attività relativa al piano delle verifiche straordinarie per il 2013 sono stati definiti 156.729 verbali, di cui le non conferme sanitarie sono state 41.826 (27%); nel 2014 sono state disposte 203.709 visite che hanno portato alla definizione di 170.598 verbali. I giudizi medico legali di non conferma dei requisiti sanitari hanno riguardato 43.745 prestazioni pari al 26 per cento del totale delle definizioni.

La tabella che segue espone i risultati dell'attività svolta, nel corso del 2013 e del 2014, in riferimento ai titolari di provvidenze economiche.

²⁰ Un programma di verifiche straordinarie era già stato previsto dall'art. 80 della legge 133/2008 (200.000 accertamenti per il 2009) e dall'art. 20 della legge 102/2009 (100.000 accertamenti nel 2010 e 250.000 per ciascuno degli anni 2011 e 2012).

Tabella 33 - Verifiche straordinarie

	Revoche su non conferma sanitaria	Ricostituzioni su non conferma sanitaria	Totale revoche + ricostituzioni	Risparmio mensile	Risparmio annuale
Anno 2013	20.970	4.799	25.769	8.980.229	108.721.992
Anno 2014	27.101	7.474	34.575	12.774.257	150.000.000

Con riguardo alle visite di revisione ordinarie, la legge 11 agosto 2014, n. 144, art. 25 comma 6 bis, ha demandato all'Inps la convocazione a visita, nei casi di invalidità civile in cui è prevista la rivedibilità, attribuendo, di fatto, all'Istituto la competenza in materia di revisioni ordinarie, per una maggiore semplificazione e celerità nell'effettuazione delle visite a tutto vantaggio dei soggetti con disabilità.

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; le prestazioni, pertanto, non sono più sospese, ma continuano ad essere erogate e la loro eventuale non conferma, in caso di esito negativo della verifica, produce effetti dal primo giorno del mese successivo alla data di chiusura del verbale di revisione e non già dalla data di scadenza fissata nel precedente verbale.

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 tal senso, con circolare 10/2015 sono state impartite disposizioni agli Uffici interessati.

La nuova normativa è volta a consentire la semplificazione del procedimento amministrativo, a tutto vantaggio dei percettori delle prestazioni, garantendo maggiore celerità, omogeneità di giudizio – essendo gli accertamenti svolti dai medici dell'Istituto sull'intero territorio nazionale – nonché trasparenza e tracciabilità dei processi.

Di seguito si riepilogano i risultati riferiti all'attività di verifica ordinaria per il biennio 2013-2014.

Tabella 34 - Verifiche ordinarie

	Revoche su non conferma sanitaria	Ricostituzioni su non conferma sanitaria	Totale revoche + ricostituzioni	Risparmio mensile	Risparmio annuale
Anno 2013	63.162	26.787	89.949	30.879.178	377.605.300
Anno 2014	75.341	32.711	108.052	36.787.292	450.000.000

7.4 Gli oneri per prestazioni temporanee ammontano nel 2013 a 36.326 mln di euro, con un incremento del 6 per cento rispetto al 2012 (34.255 mln di euro), ed a 34.589 mln nel 2014, in diminuzione rispetto all'anno precedente del 4,8 per cento (1.743 mln di euro).

L'incremento verificatosi nel 2013 costituisce la risultante algebrica di variazioni relative a diverse componenti delle quali si segnalano le più significative:

+1.646 mln di euro per maggiori prestazioni economiche ai lavoratori disoccupati non agricoli (indennità di mobilità, disoccupazione e relativi trattamenti per carichi familiari);

+513 mln di euro per maggiori prestazioni anticipate dalle aziende tenute alla presentazione delle denunce rendiconto;

+120 mln di euro per maggiori prestazioni economiche erogate direttamente ai lavoratori o rimborsate alle aziende (integrazioni salariali, assegni familiari e relative maggiorazioni, assegni per congedi matrimoniali, indennità di malattia e maternità, indennità alle lavoratrici madri, indennità di anzianità, retribuzione ai donatori di sangue);

+286 mln di euro per maggiori indennità di fine rapporto a carico del fondo di garanzia;

+168 mln di euro per maggiori assegni straordinari per il sostegno del reddito a favore dei lavoratori delle imprese del credito;

-953 mln per minori indennità di fine servizio e di buonuscita agli iscritti Inpdap.

Nel 2014 la diminuzione rispetto all'anno precedente è il risultato di variazioni relative a diverse prestazioni, tra cui le più significative sono:

-269 mln di euro per minori prestazioni anticipate dalle aziende tenute alla presentazione delle denunce rendiconto;

-98 mln di euro per minori prestazioni economiche erogate direttamente ai lavoratori o rimborsate alle aziende (integrazioni salariali, assegni familiari e relative maggiorazioni, assegni per congedi matrimoniali, indennità di malattia e maternità, indennità alle lavoratrici madri, indennità di anzianità, retribuzione ai donatori di sangue);

-73 mln di euro per minori assegni straordinari per il sostegno del reddito a favore dei lavoratori delle imprese del credito;

-1.544 mln per minori indennità di fine servizio e di buonuscita agli iscritti del soppresso Inpdap.

7.4.1 Prestazioni a sostegno del reddito sono erogate dall'Inps ai lavoratori in caso di perdita o sospensione del rapporto di lavoro (c.d. ammortizzatori sociali), ovvero in caso di diminuzione della capacità lavorativa dovuta a malattia, nascita di figli o presenza di disabili in famiglia.

La normativa che regola gli ammortizzatori sociali ha sempre avuto carattere non definitivo sia per la flessibilità delle misure - adattabili ai mutamenti del mercato del lavoro - sia come esito di provvedimenti per il contenimento urgente di crisi aziendali. Per questo motivo gli interventi legislativi hanno man mano adeguato le norme già esistenti agli effetti della crisi economica e finanziaria. Agli ammortizzatori sociali conseguenti a difficoltà aziendale congiunturale (Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria-CIGO), strutturale (Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria-CIGS) o strutturale e irreversibile (Indennità di Mobilità) sono state aggiunte misure dirette ai lavoratori ed ai settori esclusi da tale copertura, in deroga alla legislazione vigente (Cassa Integrazione Guadagni in Deroga-CIGD), nei limiti delle risorse destinate annualmente dalla legge di stabilità.

La cassa integrazione ordinaria 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.

Proprio per cogliere la situazione produttiva delle imprese e per rilevare l'evoluzione dello stato di crisi che le investe, è effettuato un monitoraggio dell'andamento della Cassa integrazione guadagni, quale principale strumento di aiuto alle imprese ed ai lavoratori in difficoltà.

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

La tabella che segue riassume i dati riferiti al 2013 che, a confronto con quelli del 2012, mostrano un lieve aumento delle ore complessivamente autorizzate e di quelle utilizzate.

Tabella 35 - CIG: ore autorizzate ed ore utilizzate anno 2013

	2012		2013		Var. %
Ore autorizzate*	CIG ordinaria	340.040.615	CIG ordinaria	356.629.941	4,9%
	CIG straordinaria	400.574.641	CIG straordinaria	475.124.665	18,7%
	CIG in deroga	373.706.558	CIG in deroga	283.410.701	-24,2%
	CIG TOTALE	1.114.321.814	CIG TOTALE	1.115.165.307	0,08%
Ore utilizzate*	CIG ordinaria	165.712.807	CIG ordinaria	172.124.674	3,9%
	CIG straordinaria**	403.138.417	CIG straordinaria**	402.506.265	-0,2%
	CIG TOTALE	568.851.224	CIG TOTALE	574.630.939	1%

Fonte: Inps – Rapporto annuale 2013 e 2014.

*Ore autorizzate ed utilizzate fino al mese di dicembre.

** Comprende anche la CIG in deroga.

Tabella 36 - CIG: tiraggio anno 2013

	2012		2013	
Tiraggio	CIG ordinaria	48,7%	CIG ordinaria	48,3%
	CIG straordinaria*	52,1%	CIG straordinaria*	53,1%
	CIG TOTALE	51%	CIG TOTALE	51,5%

Fonte: INPS – Rapporto annuale 2013 e 2014.

* Comprende anche la CIG in deroga.

L'aumento complessivo di ore autorizzate rispetto al 2012 (+0,08%) è dovuto principalmente alle ore di CIG straordinaria (+18,7%); solo la CIG in deroga mostra un miglioramento rispetto allo stesso anno. Il settore che mostra maggiore sofferenza è quello dell'edilizia che vede aumentare la richiesta di ore per tutte e tre le misure di integrazione salariale (CIGO +12,9%; CIGS +41,1%; CIGS deroga + 22,4%).

Rispetto al 2012 il “tiraggio” si assesta per lo più sugli stessi valori, con un lieve aumento per la CIG in deroga; nel complesso la percentuale di ore utilizzate si attesta al 51,5 per cento.

Nella tabella seguente viene riportato l'onere sopportato nel 2013 per le prestazioni di integrazione salariale, evidenziando anche quello per la copertura della contribuzione figurativa, nonché l'ammontare dei contributi incassati.

Tabella 37 - Oneri per le prestazioni di integrazione salariale - anno 2013

(dati in milioni)

Tipo di intervento	Spesa per prestazioni	Copertura per contribuzione figurativa	Contributi incassati
CIG ordinaria	1.096	788	2.670
CIG straordinaria	1.965	1.542	1.070
CIG in deroga	774	532	29

Fonte: Inps – Rapporto annuale 2013

Per la CIG in deroga intervengono, accanto allo Stato, le regioni per una percentuale pari al 40 per cento dell'ammontare complessivo, al fine di favorire un rapido ricollocamento dei lavoratori ed evitare il formarsi di bacini di disoccupazione di lunga durata.

I dati riferiti al 2014, confrontati con quelli del 2013, mostrano nel complesso una riduzione delle ore autorizzate di cassa integrazione pari al 5,6 per cento, riconducibile alla diminuzione delle ore autorizzate per la CIG ordinaria (-29,7%) e per la CIG in deroga (-16,3%); solo la CIG straordinaria continua il trend di crescita (+18,8%) con un tasso che si colloca agli stessi livelli dell'anno precedente.

Il dato della CIG straordinaria - a cui spesso si ricorre dopo avere beneficiato degli interventi di CIG ordinaria - è indice di come la congiuntura economica che ha determinato la crisi non sia ancora superata bensì abbia portato le aziende ad avviare processi di ristrutturazione, riconversione o riorganizzazione.

Dal canto suo, la CIG in deroga risente degli andamenti e dei tempi legati all'assegnazione delle risorse finanziarie alle Regioni da parte del Governo.

Nel 2014, oltre alle ore autorizzate diminuiscono le ore utilizzate (-11%); lo stesso tiraggio scende dal 51,5 per cento al 48,6 per cento.

Tabella 38 - CIG: ore autorizzate ed ore utilizzate anno 2014

	2013		2014		Var. %
Ore autorizzate*	CIG ordinaria	356.629.941	CIG ordinaria	250.845.646	-29,7%
	CIG straordinaria	475.124.665	CIG straordinaria	564.418.177	18,8%
	CIG in deroga	283.410.701	CIG in deroga	237.111.115	-16,3%
	CIG TOTALE	1.115.165.307	CIG TOTALE	1.052.374.938	-5,6%
Ore utilizzate*	CIG ordinaria	172.124.674	CIG ordinaria	118.865.582	-30,9%
	CIG straordinaria**	402.506.265	CIG straordinaria**	392.250.879	-2,6%
	CIG TOTALE	574.630.939	CIG TOTALE	511.116.461	-11%

Fonte: Elaborazione da Rapporto annuale 2014.

* Ore autorizzate ed utilizzate fino al mese di dicembre.

** Comprende anche la CIG in deroga.

Nella tabella che segue si evidenziano l'onere per le prestazioni di Cassa integrazione e l'onere relativo al pagamento della contribuzione figurativa, nonché il valore della contribuzione incassata a copertura della prestazione.

Tabella 39 - Oneri per le prestazioni di integrazione salariale - anno 2014

Tipo di intervento	Spesa per prestazioni	Copertura per contribuzione figurativa	(mln di euro)
			Contributi incassati
CIG ordinaria	744	457	2.660
CIG straordinaria	2.164	1.593	1.052
CIG in deroga	707	494	25

Fonte: Elaborazione da Rapporto annuale 2014.

Nuovi criteri per la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga sono stati introdotti dal decreto interministeriale del 1° agosto 2014, adottato in attuazione delle disposizioni della legge 92 del 2012; in particolare detto decreto ha stabilito che le aziende richiedenti devono essere fra quelle di cui all'art. 2082 del codice civile e che il lavoratore, per poter avere accesso al beneficio, deve avere 12 mesi di anzianità lavorativa presso l'impresa; ha, inoltre, escluso fra le causali di intervento la cessazione dell'attività lavorativa.

A completamento del quadro generale di riferimento si espongono i dati relativi all'indennità di mobilità e alla disoccupazione; con riferimento a tale ultima ipotesi ci si riferisce a licenziamenti avvenuti entro l'anno 2012, in quanto la citata legge 92 del 2012 ha previsto, dal 1° gennaio 2013, la graduale confluenza delle preesistenti forme di tutela per la disoccupazione nell'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI).

Tabella 40 - Spesa per indennità di mobilità e di disoccupazione anno 2013

(dati in milioni)

Tipo di intervento	Spesa per prestazioni	Copertura per la contr. figurativa	Totale onere	Contributi incassati
Indennità di mobilità	1.915	1.390	3.305	575
Disoccupazione	4.554	1.346	5.900	700

Fonte: Inps – Rapporto annuale 2013.

Nel 2013 le richieste di indennità di mobilità sono aumentate del 20 per cento, mentre sono diminuite del 90 per cento quelle di disoccupazione, per le ragioni su esposte.

Nel corso del 2014 le due prestazioni hanno avuto l'andamento di seguito esposto.

Tabella 41 - Spesa per indennità di mobilità e di disoccupazione anno 2014

(dati in milioni)

Tipo di intervento	Spesa per prestazioni	Copertura per la contr. figurativa	Totale onere	Contributi incassati
Indennità di mobilità	1.860	1.228	3.088	610
Disoccupazione	1.762	687	2.449	134

Fonte: Elaborazione da Rapporto annuale 2014.

In entrambi i casi la spesa diminuisce, atteso il carattere residuale che assumono tali prestazioni in vista della loro integrale sostituzione con le nuove prestazioni Aspi e mini Aspi.

Indicativo è, quindi, l'andamento delle domande, che nel caso della disoccupazione diminuiscono del 95 per cento, mentre diminuiscono del 10 per cento nel caso dell'indennità di mobilità.

I requisiti di accesso alla nuova prestazione (Aspi) – estesa anche ad apprendisti, artisti e dipendenti della pubblica amministrazione con contratto a termine – sono gli stessi previsti per il diritto all'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola, ovvero anzianità assicurativa di almeno 2 anni e 52 settimane di contribuzione nell'ultimo biennio. La durata del trattamento varia in funzione dell'età anagrafica del lavoratore.

La riforma ha affiancato all'Aspi la mini-Aspi, che sostituisce l'indennità di disoccupazione ordinaria non agricola a requisiti ridotti; per l'accesso a tale prestazione sono peraltro richieste almeno 13 settimane di contribuzione negli ultimi 12 mesi antecedenti l'inizio del periodo di disoccupazione; non è invece richiesta alcuna anzianità assicurativa.

Tali nuove indennità non perseguono più la tutela del posto di lavoro, bensì quella del lavoratore che potrà usufruire di un sostegno al reddito in caso di difficoltà occupazionale.

In riferimento alle suddette prestazioni si riepilogano i dati relativi ai primi due anni di esercizio.

Tabella 42 - Spesa per ASpI e mini ASpI*(dati in milioni)*

Tipo di intervento	2013			2014		
	Spesa per prestazioni	Copertura per contribuzione figurativa	Contributi incassati	Spesa per prestazioni	Copertura per contribuzione figurativa	Contributi incassati
ASpI	2.725	2.431	3.978	5.755	3.883	4.671
Mini ASpI	1.447	1.036	–	1.111	585	–

Fonte: Elaborazione da Rapporto annuale 2013 e 2014.

Con riguardo ai flussi di domanda, la tabella che segue illustra le variazioni delle indennità nei due anni di riferimento; l'andamento crescente è determinato dalla progressiva applicazione della legge di riforma con la conseguente diminuzione dei benefici di indennità di disoccupazione.

Tabella 43 - Variazioni numero domande

Prestazione	Domande presentate		
	2013	2014	% di variazione
ASpI	1.334.873	1.529.393	14,6%
Mini ASpI	482.648	644.230	33,5%

Fonte: Elaborazione da Rapporto annuale 2014.

Anche le citate indennità, con l'adozione del d.lgs. 4 marzo 2015 n. 22 (Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati) sono state sostituite, dal 1° maggio 2015, dalla Nuova Assicurazione sociale per l'Impiego-Naspi, relativa agli eventi di disoccupazione verificatisi a partire dalla suddetta data.

La nuova prestazione prevede, quali fruitori, anche gli apprendisti e i soci lavoratori di cooperative che abbiano un rapporto di lavoro subordinato.

Il citato decreto n. 22 del 2015 ha istituito in via sperimentale, sempre a decorrere dal 1° maggio 2015, l'Assegno di disoccupazione (Asdi) con la funzione di fornire un sostegno al reddito ai lavoratori privi di occupazione, in stato di bisogno, che abbiano fruito del periodo massimo indennizzabile di Naspi entro il 31 dicembre 2015.

Il medesimo decreto, infine, prevede 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 dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015.

7.4.2 In riferimento alle ulteriori prestazioni a sostegno del reddito erogate dall'Inps –indennità di maternità e indennità di malattia, si riepilogano i dati relativi alla spesa sostenuta nel biennio 2013 – 2014.

Tabella 44 - Spese per indennità di maternità e di malattia

(dati in milioni)

Tipo di intervento	Spesa per prestazioni		Contributi incassati	
	2013	2014	2013	2014
Trattamenti economici di maternità*	2.825	2.730	1.126	1.123
Trattamenti economici di malattia**	2.003	1.949	4.201	4.337

Fonte: Inps – Rapporto annuale 2013 e 2014.

*include: indennità per allattamento e quota parte indennità ex art. 49 co. 1 della l. 488 del 1999.

**include anche indennità ai donatori sangue.

La diminuzione della spesa riferita ai trattamenti economici di maternità è direttamente correlata alla diminuzione dei beneficiari del congedo obbligatorio, che ha riguardato in modo particolare le lavoratrici autonome (-19,5%).

Con riguardo all'erogazione dell'indennità di malattia un'attenzione particolare va riservata alle criticità emerse, negli ultimi due anni, in riferimento alle verifiche effettuate dall'Istituto, che già nel 2011 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 possono essere mirate e più efficaci nella lotta all'assenteismo.

Per il 2013 l'Istituto - dopo un periodo di sospensione delle visite mediche di controllo - ha rivisto le modalità di assegnazione di quelle disposte d'ufficio nel segno della razionalizzazione nell'impiego delle risorse. Rispetto all'anno precedente – a fronte di un aumento dei certificati medici inviati - si è avuta una contrazione di visite mediche effettuate del 49 per cento, che hanno portato alla riduzione della prognosi nel 7,4 per cento dei casi. La contrazione più consistente ha riguardato le visite disposte d'ufficio (-62,2%) per le quali è stato sostenuto un onere di circa 38 milioni di euro (a fronte di circa 50 milioni nel 2012), onere ulteriormente sceso a poco meno di 31 mln di euro nel 2014 a seguito dell'ulteriore contrazione di dette visite.

La tabella seguente riepiloga i dati relativi alle visite mediche di controllo (VMC) effettuate nel triennio 2012 -2014.

Tabella 45 - Verifiche mediche di controllo

Anno 2012			Anno 2013			Anno 2014		
VMC Totali	Disposte d'ufficio	Richieste dall'azienda	VMC Totali	Disposte d'ufficio	Richieste dall'azienda	VMC Totali	Disposte d'ufficio	Richieste dall'azienda
1.302.142	976.702	325.440	663.777	368.976	294.801	618.039	334.452	283.587

Fonte: Elaborazione da Verifica trimestrale al 31.12.2013 e Verifica trimestrale al 31.12.2014.

Nel 2013 la percentuale di prognosi ridotte ha subito una contrazione rispetto all'anno precedente; ciò porta a ritenere che il sistema di *data mining*, appositamente approntato per consentire di individuare le prognosi sospette e suscettibili di riduzione a seguito degli esiti della visita di

controllo, non abbia prodotto gli effetti ipotizzati. La breve sospensione delle visite avutasi nel 2013 potrebbe tuttavia avere influenzato in qualche modo il risultato.

Appaiono più confortanti i dati riferiti al 2014 che, nonostante mostrino lo stesso trend in calo delle visite di controllo (-6,9%), presentano tuttavia una percentuale di prognosi di idoneità al lavoro del 43,9 per cento, con una variazione del 24,2 per cento rispetto al 2013, conseguenza dell'affinamento delle tecniche di *data mining* e delle innovazioni procedurali legate alla telematizzazione dei flussi informativi.

La diminuzione delle visite effettuate è stata determinata dalla 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.

Nel settore andrà valutato l'impatto delle previsioni dell'art.17, comma 1 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Riforma Madia) che - sulla base di apposito decreto da adottare entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge - 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 (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; trasferimento subordinato all'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sulla quantificazione delle stesse e sull'impiego del personale medico attualmente adibito a tali controlli, con previsione del prioritario ricorso alle liste di cui all'articolo 4, comma 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 e delle politiche sociali).

7.5 Tra le prestazioni erogate dall'Istituto rientrano anche gli interventi di welfare integrativo a favore degli iscritti alla "Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali", 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 ai loro familiari, quanto ai pensionati e sono finanziate da un contributo obbligatorio, a carico dei lavoratori dipendenti pubblici, pari allo 0,35 per cento della retribuzione lorda e allo 0,15 per cento dell'assegno lordo di pensione per quanto riguarda i pensionati.

Per tali prestazioni, nel 2014, è stato accertato un ammontare complessivo di 412 mln di euro di contributi, con una diminuzione del 5,7 per cento rispetto al 2013 (436,8 mln di euro).

La spesa – finanziata dal suddetto gettito e dalle somme rimborsate dai titolari di prestazioni creditizie – ammonta a 1.884,5 mln di euro, in diminuzione rispetto al 2013 (-7,1%).

Le prestazioni 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. I piccoli prestiti rappresentano la prestazione finanziariamente più elevata con una spesa di 790 milioni di euro nel 2014 (863 mln nel 2013).

Le prestazioni più strettamente di tipo sociale riguardano sia i giovani (figli e orfani di assicurati o pensionati) che gli anziani; per i primi consistono, tra l'altro, in vacanze studio in Italia e all'estero, borse di studio, master universitari, dottorati di ricerca e corsi di aggiornamento professionale, nonché ospitalità offerta nei convitti di Anagni, Spoleto, Caltagirone, Arezzo e San Sepolcro. La spesa nel 2014 ammonta a 122 mln di euro.

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*). L'onere sopportato nel 2014 è stato pari a circa 157 mln di euro.

La tabella che segue espone la spesa per le prestazioni di cui sopra nel biennio 2013–2014.

Tabella 46 - Spesa per welfare integrativo

(dati in milioni)

	2013	2014	Variazione %
Prestazioni creditizie	1.837	1604,6	-12,6
Prestazioni giovani	127,2	122,1	-4
Prestazioni anziani	63,3	156,7	147,5
Altre spese*	0,5	1	166,7
TOTALE	2028	1.884,5	-7,1

Fonte Bilancio sociale 2014.

* contributi accessori.

Con riferimento alle prestazioni creditizie la diminuzione degli importi erogati nel 2014, rispetto al 2013, è correlata alla diminuzione del numero di beneficiari (-6,8%); al contrario, nel caso di prestazioni erogate in favore dei giovani, la spesa diminuisce nonostante l'aumento dei beneficiari (+11,7%). In particolare, sono notevolmente aumentate, rispetto al 2013, la partecipazione a corsi di aggiornamento professionale (+331%) e l'ospitalità nei convitti e strutture convenzionate (+89%).

Anche nel caso degli interventi in favore degli anziani aumentano i beneficiari (+11,5%) soprattutto con riferimento ai progetti di assistenza domiciliare (+14,8%) ed ai soggiorni in residenze sanitarie assistite (+32,3%).

8. La vigilanza

8.1 L'azione di contrasto all'economia sommersa ed al lavoro irregolare assume importanza sempre maggiore, ed è, sempre più al centro dell'interesse pubblico nel contesto di crisi economica del Paese. Infatti, l'elevato tasso di disoccupazione e il numero di imprese che cessano la loro attività costituiscono un elevato fattore di rischio "illegalità" e di comportamenti finalizzati all'evasione/elusione contributiva con grave pregiudizio per una crescita equilibrata e sostenibile e per il finanziamento del sistema previdenziale.

Ciò ha comportato la necessità di un'azione di vigilanza, volta a garantire tutela ai lavoratori - dando priorità ad azioni di contrasto a fenomeni di irregolarità e in particolare ai comportamenti volti ad utilizzare in maniera impropria e distorsiva le diverse forme contrattuali c.d. atipiche o flessibili - e di una programmazione di attività qualitative, sempre più mirate.

Tale programmazione, avvenuta sulla base di linee guida, ha coinvolto le strutture territoriali - in grado di meglio individuare i fenomeni più rilevanti verso cui indirizzare le verifiche ispettive - ai fini di una maggiore incisività ed efficacia dell'azione.

Il "Piano attività di vigilanza 2013" - adottato con determinazione presidenziale n.114 del 9 maggio 2013, con ritardo rispetto all'esigenza di garantire un regolare avvio dell'attività - individua ambiti di intervento comuni sull'intero territorio nazionale e ambiti di intervento per ciascuna regione, legati a peculiarità locali.

Tra i primi l'attenzione è focalizzata: sul corretto utilizzo di forme contrattuali atipiche che, negli ultimi anni, trovano sempre maggiore espansione nelle regioni del Centro-Nord, quali possibili alternative al lavoro totalmente in nero, ma che in realtà dissimulano rapporti di lavoro di tipo subordinato; sul diffondersi ad altri settori, oltre quello agricolo, dei rapporti di lavoro fittizio; sulla legittima erogazione e fruizione di agevolazioni contributive, ammortizzatori sociali e prestazioni a sostegno del reddito. Come settori di intervento sono stati individuati l'agricoltura, l'edilizia e il terziario e, in particolare, i trasporti e la logistica, la ristorazione e l'attività turistico-alberghiera.

A livello territoriale si è provveduto a identificare, all'interno dei macro-settori, le attività e gli ambiti considerati a maggior rischio di evasione/elusione²¹.

²¹ Ambiti di intervento delle aree territoriali regionali: aziende trasporto-corrieri e società cooperative di consegna pacchi; esercizi commerciali e grande distribuzione; recupero agevolazioni contributive fruite indebitamente da cooperative di trasformazione di prodotti agricoli e zootecnici; logistica e facchinaggio; aziende satelliti del settore metalmeccanico in subappalto; catering e gestione mense; asili nido privati; B&B, agriturismi; stazioni di servizio, autolavaggi ed autofficine; centri benessere, centri estetici e parrucchieri; tabaccai ed edicole; call center; noleggio pullman turistici; terzo settore; circoli privati; agenzie viaggi; centri di fisioterapia; circuiti wellness; *web commerce*; gioco e scommesse; associazioni ed enti no profit; amministratori di condomini; panifici e rivendite di frutta e verdura; pastorizia ed allevamento; piste da sci e tirocini di formazione e orientamento (Piano della vigilanza 2013).

Nel 2013, inoltre, si è portata a compimento – con attività di formazione on the job - l'integrazione delle strutture e dell'azione ispettiva dell'Inps e del soppresso Enpals, avviata nel 2012 con appositi percorsi formativi, volti a condividere ed a omogeneizzare le conoscenze in materia di vigilanza.

Nel corso del 2014, in coerenza con gli obiettivi fissati nel Piano della Vigilanza - adottato con determinazione commissariale n. 52 del 14 aprile 2014 – l'azione degli ispettori è stata indirizzata al contrasto dei fenomeni di illegalità più diffusi, con specifico riferimento ai rapporti di lavoro fittizi, non soltanto in agricoltura, come effettuato nel 2013; al rispetto degli obblighi contributivi e previdenziali; al recupero di prestazioni a sostegno del reddito indebitamente percepite e, per quanto riguarda la Gestione dei lavoratori dello spettacolo, all'area delle società sportive dilettantistiche.

Componente importante della funzione di vigilanza svolta dall'Istituto è l'attività di accertamento e verifica amministrativa – posta a presidio della gestione dei flussi contributivi con la finalità di rilevare condotte non corrette e situazioni di evasione - che, operando un controllo sostanziale delle denunce contributive aziendali, consente di individuare situazioni anomale da sottoporre a verifica anche attraverso azioni di vigilanza tradizionale.

Tale funzione – introdotta a partire dal 2010 – consente una maggiore interazione tra le fasi amministrative di gestione del credito e la vigilanza ispettiva in senso stretto e costituisce un utile supporto per indirizzare l'attività degli ispettori.

Anche nel 2013, in prosecuzione di attività svolte nel 2012, sono state previste azioni integrate, programmate insieme alla Direzione centrale entrate (Area verifica amministrativa) e realizzate anche in sinergia con altre Amministrazioni, proseguite nel 2014.

8.2 I risultati dell'azione di vigilanza 2013 sono riassunti nella tabella seguente.

Tabella 47 - Risultati dall'azione di vigilanza nel 2013

Accertamenti ispettivi	71.821
Lavoratori in nero ed irregolari	86.499
Accertato lordo (euro)	1.240.953.187

Fonte: Inps - Rapporto annuale 2013.

I dati esposti mostrano, rispetto al 2012, un aumento delle irregolarità riscontrate (+24,7%) e dell'accertato lordo (+10,4% nel 2012, sommando l'accertato riferito alla vigilanza Inps a quella ex Enpals), a fronte di una diminuzione degli accessi ispettivi (-10,7%).

Per quanto riguarda le singole aree di intervento, la tabella successiva indica la ripartizione degli accessi ispettivi e la percentuale di irregolarità riscontrata.

Tabella 48 - Accessi ispettivi nel 2013

	Aziende DM	Aziende agricole	Lavoratori autonomi	Gestione separata	Gestione sport e spettacolo	Totale
Accertamenti ispettivi	34.429	5.100	30.556	1.335	401	71.821
% sul totale degli accertamenti	47,9%	7,1%	42,5%	1,9%	0,6%	100%
% di irregolarità	88,2%	2,3%	/	1,7%	7,8%	/

Fonte: Inps - Rapporto annuale 2013.

L'area aziende si conferma quale settore caratterizzato dal maggior numero di irregolarità, con valori in aumento rispetto all'anno precedente.

La predominanza dell'evasione nell'area aziende risulta confermata dai valori dell'accertato pari a 694 mln di euro che rappresentano il 59 per cento del valore dell'accertato complessivo.

Il dato più rilevante del 2013 riguarda la diminuzione degli accessi ispettivi, motivata dall'Amministrazione con riferimento sia all'attività di formazione on the job degli ispettori Enpals, che ha prolungato il tempo di lavorazione delle pratiche e quindi determinato un complessivo minor numero di accessi ispettivi, sia alla maggiore complessità delle verifiche che hanno riguardato le aziende nel loro complesso e hanno permesso di intercettare il diffondersi di fenomeni allarmanti, quali i rapporti di lavoro fittizi in settori diversi da quello agricolo.

Sulla diminuzione degli accessi la riduzione degli ispettori, diminuiti dai 1.488 del 2012 ai 1.459 del 2013 (-2%) ha avuto un'incidenza del 3,5 per cento.

I risultati conseguiti – aumento delle irregolarità riscontrate e degli importi accertati - a fronte di un minor numero di accessi e con minor impiego di personale, si traducono in un miglioramento dell'azione, derivante da una più accurata selezione degli interventi – realizzata attraverso l'attività di *intelligence* ed il *data mining*²² – che, tuttavia, conferma l'esistenza di una vasta area di evasione/elusione, sempre più estesa e presente in tutti i settori dell'economia, da aggredire con maggiori iniziative e disponibilità di risorse.

Risultati soddisfacenti sono segnalati in agricoltura – area che resta tra le più critiche – per la sempre più incisiva azione svolta, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, da una task-force appositamente costituita che opera, in riferimento alle singole realtà territoriali da ispezionare, per il 50 per cento con ispettori esterni all'area interessata e per l'altro 50 per cento con ispettori già

²² L'attività di *intelligence* e il *data mining*, analizzando le performance aziendali attraverso l'incrocio di banche dati interne ed esterne all'Istituto, consentono di elaborare specifici indici di rischio, individuare i soggetti a più alto rischio evasione/elusione e elaborare liste di non coerenza contributiva. L'analisi permette di individuare singoli soggetti da sottoporre a verifica, convocandoli in prima battuta presso le sedi. Da ciò può scaturire l'annullamento dell'accertamento, una sua riduzione oppure l'attivazione della vigilanza tradizionale, sia nei casi di mancata presentazione dell'azienda convocata, sia in caso di riscontro di elevati valori nelle anomalie dei dati presenti nelle liste.

operanti nell'area e maggiormente a conoscenza delle specificità. L'attività in tale settore ha portato ad individuare una indebita percezione di prestazioni previdenziali, legata al fenomeno dei rapporti di lavoro fittizi, per un valore accertato di oltre 268 mln di euro (+24,7% rispetto al 2012). I dati, riferiti al 2014, riepilogati nella successiva tabella, mostrano un accertato lordo, pari a 1.317 mln di euro, in aumento rispetto al 2013 (+6,1%). Il risultato – superiore all'obiettivo programmato che prevedeva un incremento del 3 per cento – è riferibile anche agli esiti dei progetti straordinari di livello nazionale realizzati nell'anno (verifica del rispetto degli obblighi contributivi e previdenziali presso le società cooperative di produzione e lavoro; accertamento dei rapporti di lavoro fittizi in agricoltura con specifico riferimento al fenomeno dei falsi braccianti e alle “aziende fantasma”) che hanno consentito di accertare oltre 170 mln di euro.

Tabella 49 - Risultati dell'azione di vigilanza nel 2014

Accertamenti ispettivi	58.043
Lavoratori in nero ed irregolari	77.283
Accertato lordo (euro)	1.316.766.033

Fonte: Inps - Rapporto annuale 2014 e Verifica trimestrale al 31 dicembre 2014.

Il valore dell'accertato comprende l'importo di 278 mln di prestazioni indebite annullate²³.

Risulta in aumento la percentuale di aziende irregolari riscontrate (81%) su quelle sottoposte ad accertamento; tra i lavoratori irregolari il 37 per cento (28.625) è risultato completamente in nero.

Tali risultati assumono maggiore rilevanza se si considera la riduzione tanto della forza ispettiva che del numero di accessi effettuati (-19,2% rispetto al 2013); essi sono da ascrivere ad un progressivo affinamento delle tecniche di campionamento dei soggetti da controllare, basate su analisi di rischio, che hanno aumentato l'efficacia dell'azione degli ispettori.

8.3 Come la vigilanza ispettiva anche l'attività di accertamento e verifica amministrativa, abbandonando un'impostazione di carattere formale basata su un mero controllo documentale, nel 2013 si è orientata verso i settori che presentano maggior rischio di violazioni sostanziali allo scopo di far emergere le situazioni di irregolarità aventi maggior rilevanza in termini economici. Tale attività ha inoltre contribuito 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* aziendale²⁴.

²³ Trattasi di prestazioni (malattia, maternità, disoccupazione) erogate ai lavoratori sulla base di rapporti di lavoro fittizi costituiti a tale scopo e annullati in virtù degli accessi ispettivi.

²⁴ L'attività di “tutoraggio” rappresenta una delle modalità con cui l'Istituto interagisce con i soggetti contribuenti; è rivolta essenzialmente alle grandi aziende e consente, attraverso l'analisi e la gestione delle liste di non congruità, di gestire

Nel corso del 2013 è proseguita l'attività di controllo delle principali prestazioni previdenziali, sgravi e riduzioni contributive poste a conguaglio dai datori di lavoro nelle denunce retributive e contributive. I risultati delle singole attività, in considerazione delle modalità con cui sono effettuati i controlli - che prevedono tra l'altro l'analisi dei dati trasmessi attraverso le denunce contributive - hanno risentito tuttavia del blocco delle procedure informatiche a seguito della reingegnerizzazione del modello DM10 (Uniemens).

Gli esiti della verifica degli importi conguagliati a titolo di assegni al nucleo familiare (Anf), di indennità di malattia e di indennità di maternità vengono riepilogati nella tabella seguente.

Tabella 50 - Esiti dell'attività di verifica

	Prestazioni			Totale
	ANF	Indennità di malattia	Indennità di maternità	
Aziende lavorate	7.770	9.401	2.450	19.621
Importo Accertato/Diffidato	2.730.930,54	6.056.312,06	421.456,74	9.208.699,25

Fonte: Inps – Verifica trimestrale al 31 dicembre 2013.

Le aziende risultate irregolari sono state 8.113 (41,2% di quelle lavorate), di cui 1.656 (8,4%) segnalate alla vigilanza.

Il confronto con i dati del 2012 consente di rilevare un sensibile calo nei volumi delle verifiche effettuate, imputabile al suddetto blocco delle procedure, che aveva riguardato ben 58.157 aziende. Nel 2013 è proseguito l'intervento, avviato nel 2012, di verifica del corretto versamento mensile delle quote di Tfr al c.d. Fondo di Tesoreria - cui sono tenuti i datori di lavoro del settore privato con più di 50 addetti alle proprie dipendenze – con riguardo ai lavoratori che abbiano deciso di non destinare il proprio Tfr alla previdenza complementare. I risultati ottenuti hanno consentito di accertare importi pari a 15,1 mln di euro, ovvero circa la metà rispetto a quelli accertati nell'anno precedente.

L'operazione Pegaso, proseguita anche nel 2013, prevede il controllo e il recupero della contribuzione virtuale in edilizia – in conseguenza del diniego, totale o parziale, della richiesta di CIG - e la sistemazione delle posizioni assicurative dei lavoratori interessati. Quali esiti della specifica azione svolta sulle domande di CIG vengono evidenziati (per il periodo 2005-2013) 209.807 casi di domande definite con addebito (170.570 nel 2012), per un totale accertato di 70,6 mln di euro (56,8 mln nel 2012). L'importo complessivamente incassato è pari a 26,7 mln di euro.

tempestivamente situazioni di crisi o di difficoltà momentanea, restringendo i casi conflittuali e promuovendo comportamenti virtuosi. L'intento è quello di aumentare nel contribuente la percezione della presenza dell'Istituto e la propensione a porre in essere comportamenti sempre più conformi alle disposizioni normative (*compliance*).

In linea con il Piano della verifica amministrativa 2013, dal mese di marzo è stata avviata l'operazione Giasone con lo scopo di verificare la posizione contributiva delle aziende che, pur avendo beneficiato della CIG a pagamento diretto, non hanno ottemperato all'obbligo di versamento del contributo aggiuntivo. Tale azione ha consentito, risalendo fino al 2008, di accertare 51,6 mln di euro.

Nel 2013 sono inoltre proseguite, con riferimento a nuove categorie di soggetti ed a periodi più recenti, le attività iniziate negli anni precedenti. Tra queste, l'operazione Poseidone, originata dallo scambio e confronto dei dati presenti negli archivi dell'Inps e in quelli dell'Agenzia delle entrate, che ha coinvolto coloro che hanno dichiarato al fisco proventi da attività di arte e professione ma di cui non risulta alcuna contribuzione alla previdenza obbligatoria. Al tutoraggio delle grandi aziende si è affiancato nel 2013 quello nei confronti delle pubbliche amministrazioni che, in qualità di committenti, hanno accumulato nel tempo problematiche relative al mancato abbinamento tra denunce e versamenti con mancato accredito dei contributi sulla posizione dei lavoratori.

Con riguardo al tutoraggio dei crediti sofferenti, è proseguita nel 2013 l'attività di *due diligence* per verificare natura, consistenza e anzianità dei crediti vantati nei confronti delle aziende. Ciò ha consentito, in numerosi casi, di riattivare il procedimento di riscossione coattiva di crediti che altrimenti sarebbero divenuti inesigibili. L'importo dei crediti per i quali è stato attivato o riattivato l'iter del recupero ammonta a circa 54 mln di euro.

Il 2014 ha visto la prosecuzione di molte delle attività iniziate negli anni precedenti o la loro estensione a nuovi soggetti, con riferimento anche a periodi contributivi più recenti di quelli già esaminati.

In particolare è proseguita l'attività di controllo delle prestazioni, sgravi e agevolazioni anticipate dal datore di lavoro (assegni al nucleo familiare, indennità di malattia e indennità di maternità) e poste a conguaglio nel quadro D del DM10. Le verifiche effettuate hanno consentito di accertare un importo di 6,5 mln di euro, erroneamente conguagliato.

Le risultanze delle suddette attività hanno permesso, a loro volta, di accertare importi pari rispettivamente a 13,7 mln ed a 37,8 mln di euro.

Per quanto attiene i crediti sofferenti - per i quali si è interrotto l'iter fisiologico della riscossione e per i quali sussistono dubbi sulla effettiva possibilità di recupero da parte dell'Inps - l'attività di verifica è stata diretta ad una loro più efficace ed uniforme gestione per definire l'iter di riscossione mediante l'emissione dell'avviso di addebito o, qualora sussistano i presupposti, di un provvedimento di abbandono del credito. Le risultanze dell'attività di tutoraggio condotta nel 2014 hanno consentito di riattivare la riscossione di crediti per un importo pari a 41,9 mln di euro.

Rispetto al proseguimento delle azioni già avviate negli anni precedenti, nel 2014 sono state sviluppate nuove attività di verifica con un approccio che mira non solo a contrastare, ma anche a prevenire fenomeni elusivi della contribuzione, nonché vere e proprie truffe, prima che il comportamento dell'azienda/datore di lavoro si consolidi e produca effetti dannosi.

Un primario contributo a tale attività è derivato dal rafforzamento delle sinergie tra la Direzione vigilanza e la Direzione entrate contributive. L'analisi dei risultati dell'attività sinora svolta e le nuove e più complete informazioni aziendali a disposizione dell'Istituto, hanno permesso di sviluppare - grazie all'elaborazione di appropriati "indici di rischio" - metodologie di controllo che hanno consentito di bloccare la creazione o l'utilizzo di posizioni aziendali già attive al solo fine di costituire posizioni assicurative tali da prevedere l'erogazione di indebite prestazioni previdenziali. Nello specifico, le nuove attività hanno coinvolto le aziende con dipendenti, che utilizzano il sistema Uniemens per l'inoltro delle denunce mensili, e le aziende agricole.

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

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

Le operazioni effettuate hanno realizzato un volume di accertato pari a 50,3 mln di euro.

Accanto alle attività esposte, la verifica amministrativa ha posto attenzione - così come la vigilanza - sul lavoro fittizio, individuando circa 17.000 rapporti di lavoro esistenti solo sullo carta con lo scopo di percepire prestazioni indebite, quali ASpI e mini ASpI.

Altro settore ha riguardato le compensazioni indebite, ovvero il pagamento della contribuzione Inps utilizzando presunti crediti verso pubbliche amministrazioni.

Il protocollo di intesa, sottoscritto a maggio 2015, tra l'Istituto e l'Agenzia delle entrate, grazie al tempestivo e strutturato scambio di informazioni, consentirà di avere verifiche automatizzate e di ridefinire il processo operativo che coinvolgerà anche il personale ispettivo.

Alla luce dei risultati conseguiti negli anni, pur con le difficoltà legate al mancato funzionamento delle procedure nel corso del 2013, l'attività di verifica amministrativa ha assunto un ruolo sempre maggiore.

8.4 Di particolare rilevanza nel 2013 è stato il rilascio della procedura “Monitoraggio lavoratori in nero” che - incrociando le informazioni presenti in diciotto banche dati dell’Istituto – permette di avere a disposizione un sistema integrato di monitoraggio il quale, oltre a fornire indicazioni sul numero di lavoratori in nero rilevati, sul totale delle ispezioni interessate, sul tipo di attività e sulla distribuzione sul territorio, permette di verificare il comportamento tenuto dal datore di lavoro ai fini dell’emersione e dell’evoluzione della posizione contributiva del lavoratore.

Tale procedura – nel 2014 in fase di implementazione e ampliamento del campo di applicazione (estensione anche al lavoro occasionale accessorio) - si rivela utile anche ai fini della valutazione dell’efficienza dell’attività ispettiva, attraverso il numero di regolarizzazioni effettuate dall’azienda senza avere esperito ricorsi amministrativi o giudiziari, nonché dell’efficacia dei provvedimenti emessi dagli ispettori mediante analisi di una stabilizzazione o meno dei rapporti di lavoro.

Nel 2014 è stata completata l’analisi amministrativa per il rilascio degli applicativi (attualmente in fase di adeguamento) che consentiranno di realizzare l’archivio centralizzato della vigilanza, in particolare il verbale Web che permetterà l’elaborazione delle diverse tipologie di verbali di accertamento, tramite l’utilizzo di tutte le informazioni presenti nel sistema informativo dell’Istituto, il calcolo della contribuzione evasa e i relativi oneri, anche a supporto di una più efficace gestione del flusso dei crediti e del monitoraggio del contenzioso.

In tale contesto si innesta, inoltre, l’esigenza di migliorare la qualità del verbale di accesso. Specifiche campagne di audit, realizzate nel corso del 2014, hanno infatti evidenziato indicazioni a volte improprie contenute nel testo dei verbali, conclusioni non chiare delle risultanze dell’accertamento e disallineamenti tra prescrizioni contenute nei verbali e successivi adempimenti degli uffici; da ciò scaturisce la necessità di recuperare tanto la qualità che la congruenza nella redazione. Per il 2015 è stata prevista anche l’organizzazione di apposite iniziative formative finalizzate al potenziamento e affinamento delle tecniche di redazione del verbale.

Il 2015 vede, ancora, una ridefinizione dell’attività di vigilanza e un riposizionamento strategico della funzione, dettati da una serie concomitante di fattori tra cui – oltre al contesto socio-economico in cui la vigilanza opera – il mutato quadro normativo e la minore disponibilità di risorse.

Le linee di indirizzo dell’attività ispettiva - emanate con messaggio n. 2461 del 9 aprile 2015 dalla competente Direzione centrale – sottolineano 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, che consentirà di mappare il territorio, individuando nelle diverse realtà i fenomeni di evasione/elusione contributiva e i relativi ambiti di intervento. Per il potenziamento di tale attività risulta indispensabile la condivisione delle informazioni inerenti alle imprese e ai risultati delle azioni di controllo effettuate dalle diverse Amministrazioni competenti, l'introduzione di sistemi di programmazione dinamici basati sull'incrocio dei dati e lo sviluppo di applicativi per incrementare l'efficacia dell'azione di contrasto, nonché l'effettiva conoscenza delle diverse realtà economico-produttive territoriali.

Conseguenza dell'attività di *intelligence*, che consente di elaborare indicatori di rischio in base ai quali estrarre liste di soggetti da sottoporre a verifica, è un'azione più mirata e una conseguente maggiore efficacia dell'attività ispettiva. Il potenziamento dell'efficacia diventa 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 biennio si è infatti assistito, oltre alla riduzione del numero degli ispettori, alla crescente riduzione degli accessi ispettivi a fronte di un incremento dei valori dell'accertato.

Le azioni ispettive individuate nelle predette linee di indirizzo per il 2015, coinvolgono tutte le gestioni previdenziali dell'Istituto; per quanto attiene l'agricoltura, l'attività è finalizzata, come negli anni precedenti, al disconoscimento dei rapporti di lavoro fittizi e al perseguimento di situazioni di abusivo inquadramento nel settore agricolo di imprese che svolgono attività di natura diversa (attività alberghiera, ristorazione, ecc.).

In ambito agricolo, nel corso del 2015, è stata attivata la "Rete del lavoro agricolo di qualità", istituita presso l'Inps secondo le disposizioni dell'art. 6 del d.l. 24 giugno 2014 n. 91, convertito in legge 11 agosto 2014 n. 116, alla quale possono aderire imprese agricole di cui all'art. 2135 c.c. che non abbiano riportato condanne penali per violazione della normativa in materia di lavoro e legislazione sociale e in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, né riportato sanzioni amministrative per violazione della medesima normativa e siano in regola con i versamenti dei contributi previdenziali. Le imprese ammesse a far parte della Rete ricevono una sorta di "bollino di qualità".

Secondo i dati forniti dal Presidente dell'Inps nell'audizione presso le Commissioni riunite lavoro e agricoltura della Camera dei deputati in data 15 ottobre 2015, su una platea di 180.000 imprese potenzialmente interessate a far parte della Rete, sono ad oggi pervenute 446 richieste -- che si sono tradotte nell'ammissione di 53 imprese; altre 179 sono state ammesse con riserva.

I numeri, sino ad ora esigui, confermano il quadro di illegalità diffusa che riguarda il settore agricolo per cui, oltre al necessario rafforzamento della capacità e dell'efficienza ispettiva, andrebbero messi a punto una serie di interventi mirati che coinvolgano il settore nel suo complesso (cambiamento delle modalità di denuncia dei rapporti di lavoro agricolo, riforma degli ammortizzatori sociali, sgravi per le stabilizzazioni di rapporti stagionali, possibilità di regolarizzazione della manodopera straniera).

Il fenomeno dei rapporti di lavoro fittizi è perseguito anche in altri settori, quale quello delle aziende con dipendenti in cui spesso detto fenomeno si coniuga con l'utilizzo illecito di manodopera.

L'attività ispettiva avente ad oggetto le cooperative si focalizza sugli appalti che spesso celano un utilizzo fraudolento di manodopera.

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

Da ultimo va sottolineato che, in linea con la Relazione programmatica del Civ relativa al 2015-2016, l'attività di vigilanza deve indirizzarsi anche sui controlli dei soggetti tenuti al versamento dei contributi nella Gestione dipendenti pubblici.

La ridefinizione delle competenze e delle attività della Direzione centrale vigilanza nel nuovo Ordinamento delle funzioni centrali e periferiche, che ha attribuito maggior peso alle azioni di prevenzione attuate attraverso attività di tutoraggio e di consulenza, lasciano intendere una sempre maggiore integrazione della attività di vigilanza con l'attività di verifica amministrativa.

Ciò trova conferma nella circolare n. 147 del 7 agosto 2015, che pone l'accento sulla attività *di intelligence* e sull'ulteriore sviluppo di tecnologie informatiche, quali elementi chiave con cui tanto la vigilanza ispettiva che la verifica amministrativa intendono contrastare congiuntamente i fenomeni e i comportamenti aziendali considerati dannosi per le entrate dell'Istituto.

Nella strategia di contrasto al lavoro nero e irregolare, riveste primaria importanza il coordinamento tra i diversi soggetti istituzionali, a vario titolo deputati a svolgere attività di vigilanza. In tal senso progressi si sono registrati sul versante dell'interscambio di informazioni tra amministrazioni ed enti diversi, sebbene rimanga ancora insoddisfatta l'esigenza di realizzare l'integrale messa in rete delle varie banche dati esistenti per contribuire ad un coordinamento efficace degli interventi sia nella fase programmatica che in quella operativa.

Peraltro, la presenza di una molteplicità di soggetti ispettivi, con competenze separate, ha indotto la Corte dei conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

(deliberazione n. 11/2014) – ad evidenziare sovrapposizioni di interventi, difformità di valutazioni e di criteri di selezione e, in taluni casi, trattamenti difformi nei confronti delle diverse posizioni oggetto di ispezione. Una soluzione efficace, per rispondere all'esigenza di potenziamento dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e previdenza, è stata ravvisata nell'accentramento in un unico soggetto dell'attività di pianificazione e gestione della vigilanza, con il conseguente venir meno del potere ispettivo tanto in capo al Ministero del lavoro che agli Enti previdenziali.

In tal senso si è mossa l'azione del Governo che, con l'adozione del d.lgs. 149 del 2015, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge 183 del 2014, ha istituito l'“Ispettorato nazionale del lavoro”, al fine di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza nonché di evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi.

L'adozione dello statuto del nuovo soggetto è rimessa all'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica, mentre uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri disciplineranno l'organizzazione delle risorse umane e strumentali.

La principale funzione dell'Ispettorato nazionale risiede nel coordinamento, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria, nonché in materia di sicurezza e salute nei luoghi di lavoro.

A tal fine, l'Ispettorato è tenuto a definire la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento ed a dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo per 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 alternativa, a tale personale è stata data la possibilità di optare per l'inquadramento nei profili amministrativi dei rispettivi Istituti nei limiti delle dotazioni organiche.

In supporto alla programmazione dell'attività di vigilanza, è previsto che l'Inps, l'Inail e l'Agenzia delle entrate mettano a disposizione dell'Ispettorato, anche attraverso l'accesso a specifici archivi informatici, dati e informazioni sia in forma analitica che aggregata.

Al riguardo si ritiene che debbano essere attentamente valutati sia l'impatto reale in termini di nuovi oneri per la finanza pubblica - dal momento che il nuovo soggetto sarà dotato di propri organi e di un proprio apparato amministrativo con articolazioni a livello territoriale - sia gli effetti sull'attività di vigilanza ispettiva che, considerati i tempi necessari per la nascita e il funzionamento a regime del nuovo soggetto, rischia blocchi e rallentamenti.

Non a caso lo stesso decreto istitutivo prevede la creazione di un comitato operativo che, per il periodo necessario a garantire la progressiva funzionalità dell'Ispettorato - e comunque per non più di tre anni – coadiuva gli organi nel definire gli indirizzi dell'attività di vigilanza, assicura il coordinamento tra Ministero del lavoro, Inps e Inail, adotta misure per garantire uniformità dell'attività di vigilanza e, non ultimo, monitora le attività dell'Ispettorato nei primi dodici mesi per valutarne funzionalità ed efficacia di azione.

9. Il contenzioso

9.1 Nel biennio in esame particolare attenzione è stata dedicata dall'Istituto al contenzioso giudiziario²⁵ mediante l'effettuazione di interventi che si sono concretizzati, in prevalenza, in un'opera di riordino degli archivi informatici al fine di avere contezza della reale consistenza e delle tipologie di contenzioso in essere.

In particolare, l'attenzione è stata rivolta alle sedi ritenute particolarmente critiche²⁶ per quantità e tipologia di contenzioso che nel 2014 risulta pari al 66,8 per cento del contenzioso complessivo.

Le iniziative a tal fine assunte sono state tese anche alla individuazione delle "ragioni" alla base dei giudizi, per porre in essere misure atte a contenere il fenomeno. L'analisi svolta ha portato alla individuazione di "filoni" (ad esempio in materia di prestazioni a sostegno del reddito oppure nella previdenza agricola) che con opportune azioni di contrasto, sono stati ridimensionati nell'entità. In materie, nelle quali il contenzioso si mostra in aumento – tra queste la materia contributiva²⁷ o quella relativa agli indebiti - sono allo studio iniziative per contrastarne l'entità.

In materia di invalidità civile, il contenzioso si presenta in diminuzione con riguardo al vecchio procedimento; il nuovo procedimento di cui all'art. 445 bis c.p.c. ne fa registrare un aumento tanto da mostrarsi, a distanza di tre anni dall'entrata in vigore, uno strumento utile ad abbreviare l'iter processuale più che a deflazionare la quantità di ricorsi. Anche in tale settore sono allo studio iniziative atte ad ottenere una riduzione del numero dei ricorsi.

Gli interventi adottati hanno comunque comportato risultati positivi, in particolare nelle sedi critiche, ove si registra una diminuzione dei giudizi avviati insieme ad un incremento di quelli definiti con lo smaltimento dell'arretrato.

E infatti, quale effetto delle misure introdotte, dai dati delle verifiche trimestrali al 31 dicembre, nel 2013, il numero dei giudizi avviati registra una ulteriore riduzione pari al 42,1 per cento e in special modo nell'invalidità civile al 71,2 per cento, ove le vertenze scendono al 27,1 per cento nell'incidenza sul totale rispetto al 54,5 per cento del 2012.

L'andamento prosegue nel 2014 con il lieve incremento dell'1,2 per cento e con l'ulteriore calo dello 0,5 per cento nell'invalidità civile, ove i giudizi si riducono al 26,6 per cento sul totale.

²⁵ Il contenzioso rappresenta una criticità nella gestione anche perché dal 2007 al previdenziale si è aggiunto il contenzioso in materia di invalidità civile.

²⁶ Roma, Caserta, Napoli, Salerno, Bari, Foggia, Lecce, Taranto, Cosenza, Reggio Calabria, Catania, Messina, Palermo.

²⁷ Con l'entrata a regime del sistema degli avvisi di addebito e con il conseguente aumento delle notifiche, sono aumentate le opposizioni.

Come emerge dalla tabella sottostante, è notevolmente migliorato il trend complessivo delle giacenze, prevalentemente per l'invalidità civile, che costituisce il 38,4 per cento del dato d'insieme nel 2013 e il 25,5 per cento nel 2014.

Tabella 51 - Giacenze contenzioso nel periodo 2007-2014

Periodo	Giacenza totale	% differenza da anno precedente	Giacenza sulla invalidità civile	% differenza da anno precedente
2007	799.924	10,1%	348.689	13,6%
2008	769.037	-3,9%	341.318	-2,1%
2009	822.959	7,0%	359.098	5,2%
2010	843.436	2,5%	362.642	1,0%
2011	745.971	-11,6%	325.926	-10,1%
2012	628.910	-15,7%	283.304	-13,1%
2013	515.854	-18,0%	198.259	-30,0%
2014	344.628	-33,2%	87.918	-55,7%

Il numero dei giudizi definiti nel 2013 mostra la notevole flessione del 27,8 per cento e una ripresa del 24,5 per cento nel 2014²⁸, come emerge dalla tabella che segue.

Tabella 52 - Giudizi definiti nel periodo 2007-2014

anno	giudizi definiti	% differenza da anno precedente	con sentenza favorevole	% differenza da anno precedente	con sentenza sfavorevole	% differenza da anno precedente
2007	231.991	-18,6%	98.433	11,6%	107.286	9,9%
2008	319.769	37,8%	126.542	28,6%	143.462	33,7%
2009	296.412	-7,3%	142.222	12,4%	113.968	-20,6%
2010	318.471	7,4%	148.779	4,6%	107.747	-5,5%
2011	349.595	9,8%	144.402	-2,9%	92.837	-13,8%
2012	319.397	-8,6%	172.982	19,8%	88.092	-5,1%
2013	230.476	-27,8%	128.500	-25,7%	68.574	-22,2%
2014	286.962	24,5%	125.773	-2,1%	59.142	-13,8%

L'analisi della composita definizione dei giudizi mostra l'incidenza, in materia di invalidità civile, dei giudizi definiti, soprattutto con sentenza, in rapporto alla giacenza e ai procedimenti avviati.

Quale effetto della complessiva diminuzione dei ricorsi pervenuti, le costituzioni in giudizio diminuiscono del 49,8 per cento nel 2013 e dell'11,1 per cento nel 2014, e in particolare nell'invalidità civile del 73 per cento nel 2013 e del 5,4 per cento nel 2014.

Gli esiti favorevoli all'Istituto in rapporto alle sentenze definite subiscono oscillazioni (65,2% nel 2013 e 68% nel 2014), ma crescono costantemente nell'invalidità civile (65,1% nel 2013 e 69,7% del

²⁸ Nel 2014 il 20,3% delle definizioni, pari a 58.394 pratiche, è da attribuirsi a "provvedimenti diversi", cioè alla definizione d'ufficio da parte delle strutture legali.

2014), che migliora anche nella soccombenza²⁹, pari al 54,6 per cento del 2013 e al 46,6 per cento del 2014 sulle sentenze sfavorevoli.

9.2 Il miglioramento del contenzioso, particolarmente in materia di invalidità civile è stato determinato, come già esposto, anche dagli interventi normativi (legge 111 del 2011) che hanno introdotto l'accertamento tecnico preventivo obbligatorio-Atpo, configurato l'eventuale successiva fase come giudizio di merito in unico grado ed attribuito ai funzionari amministrativi la rappresentanza e difesa dell'Istituto in giudizio, con esclusione del giudizio in Cassazione.

Dai dati della verifica trimestrale al 31 dicembre, il 2013, secondo anno di applicazione dell'Atpo, risultano presentate 152.561 nuove domande, di cui 141.089 riguardanti l'invalidità civile, affidate ai funzionari amministrativi, e 11.472 relative all'invalidità pensionabile, assegnate agli uffici legali; il carico successivo (prime udienze e costituzioni in giudizio) è stato trattato dagli uffici amministrativi per l'86,4 per cento e dagli uffici legali per l'88,5 per cento.

La giacenza ammonta a 146.513 controversie; la definizione dei procedimenti si è avuta in 58.819 casi con decreto di omologazione in mancanza di contestazioni e soltanto in 5.632, su 8.616 dichiarazioni di dissenso, con ricorso giudiziario entro 30 giorni, con soddisfazione dell'intento deflattivo del contenzioso giudiziario.

Nel 2014, tuttavia, le istanze di Atpo risultano 158.935, in aumento del 4,2 per cento; prime udienze e costituzioni in giudizio sono state curate dagli uffici amministrativi per il 98,9 per cento e dai legali per il 93,6 per cento.

I dati del "cruscotto contenzioso" come giacenza 2014 evidenziano 160.753 controversie, 108.041 omologazioni, 11.067 casi di ricorso giudiziario nei termini (+96,5%), su 15.799 dichiarazioni di dissenso.

Nella complessiva diminuzione del contenzioso, la generalizzata contrazione dell'8 per cento del contenzioso previdenziale avutasi nel 2013 rispecchia pienamente la riduzione nelle sedi critiche che, comunque, concentrano il 68 per cento dei giudizi pendenti sull'intero territorio nazionale in materia.

Mentre a Bari (-37,1%) e Taranto (-31,7%) i decrementi restano ancora particolarmente significativi, in controtendenza le giacenze risultano aumentate a Salerno (+9,7%) e Foggia (+1,2%), nonostante le iniziative straordinarie assunte nella contribuzione da previdenza agricola, ricordate nei precedenti referti.

²⁹ Sentenze favorevoli alla parte avversa nell'invalidità civile, sul totale delle favorevoli alla controparte.

Nel 2014 la generalizzata contrazione del contenzioso previdenziale raggiunge il 19 per cento. Presso le sedi critiche, che detengono comunque il 64,9 del totale del contenzioso del territorio, si è proceduto ad un importante programma di normalizzazione e aggiornamento degli archivi che ha portato a 44.858 definizioni d'ufficio. Il contenzioso presenta diminuzioni rilevanti a Bari (-31,3%) e soprattutto a Foggia (-36,2%), ma rappresenta ancora il 21,2 per cento del dato nazionale.

Nella sede di Foggia è stata peraltro posta attenzione sulle esecuzioni passive a danno dell'Istituto³⁰, fenomeno rilevante sia per l'elevato numero che per i costi legali che ne derivano, oltre al dispiego di risorse professionali ed amministrative.

9.3 Come riferito nei precedenti referti, le notevoli criticità presenti nel settore del contenzioso hanno portato nel 2009 alla definizione di linee di intervento finalizzate ad un suo contenimento e ridimensionamento sul versante amministrativo e giudiziario. A tal fine, per normalizzare il flusso operativo del contenzioso amministrativo, sono stati assunti interventi sull'intero territorio nazionale, prevedendo il monitoraggio delle giacenze, la pulizia degli archivi e un maggior ricorso all'autotutela.

Con riguardo al potenziamento dell'azione sotto il profilo giudiziario, le linee di intervento hanno stabilito, in via sperimentale e per un triennio, il ricorso ad avvocati domiciliatari esterni all'Ente per svolgere attività procuratoria o di sostituzione in udienza, procedendo ad un ampliamento non limitato alle sole aree critiche ma allargato all'intero territorio e fondato sul carico dei giudizi. Ritenuto positivo l'esito dell'utilizzo sperimentale, sono state pubblicate le liste di professionisti esterni ai quali affidare gli incarichi di domiciliazione e sostituzione in udienza per il triennio 2014-2016, con particolare riferimento alle sedi critiche, per un contingente rimodulato di 1.075 unità e una spesa complessiva di 6 mln di euro, a fronte di un impegno di 4.678.586 euro nello scorso triennio.

Al riguardo, è da evidenziare che il Civ, nelle proprie Relazioni programmatiche a partire da quella relativa al periodo 2010-2012, ha sempre rilevato come le misure adottate debbano essere inserite in un piano organico di interventi sul contenzioso amministrativo e giudiziario – con l'evidenziazione degli strumenti, delle innovazioni gestionali, dei costi, dei risultati attesi e dei tempi – finalizzato alla riduzione strutturale del contenzioso e alla eliminazione delle criticità presenti nel territorio, da estendere anche al contenzioso di Inpdap ed Enpals.

³⁰ In particolare le tipologie concernenti: la differenza per spese legali successive anche di lieve entità che però consentono l'assegnazione di somme più consistenti, con l'aggiunta degli oneri procedurali; i ricorsi ex art. 612 c.p.p. (per obbligo di fare) inerenti le sentenze di accertamento di diritto all'iscrizione negli elenchi dei lavoratori agricoli.

Tenuto conto della durata triennale delle nuove liste di avvocati esterni, è da evitare che il loro utilizzo si traduca poi nella esternalizzazione di competenze dell'Istituto e nella compromissione del ruolo professionale dell'area legale, regolato da specifiche norme, in particolare dall'art.16, della legge n. 88/1989.

9.4 E' proseguita anche nel biennio in esame la esternalizzazione del patrocinio legale nei giudizi, segnalata dalla Corte a partire dal 2008, che comunque si mostra contenuto nel numero degli affidamenti, uno nel 2013 e nove nel 2014, con un onere nel primo anno di 10.000 euro e nel secondo di 108.000 euro.

Tali conferimenti di rappresentanza e difesa in giudizio sono attribuiti ad avvocati iscritti nella "Sezione professionisti legali" dell'Albo fornitori pubblicato sul sito internet, secondo i criteri introdotti dal Regolamento, adottato nel 2011, che la Corte aveva ripetutamente sollecitato, segnalando l'urgenza della predeterminazione di criteri confermativi della transitorietà e della straordinarietà di apporti esterni – condizionati al presupposto della impossibilità di servirsi dell'Avvocatura interna soprattutto nel caso della difesa di dirigenti generali – e riguardanti le modalità di scelta dei professionisti.

Nonostante il criterio della rotazione sia stato posto come principio fondamentale dall'art.6 del citato Regolamento, gli affidamenti sono stati conferiti quasi tutti ad avvocati di uno stesso studio legale, motivando tale scelta "per l'approfondita conoscenza dell'organizzazione e delle funzioni ordinamentali dell'Istituto" e, soprattutto, "per aver difeso l'Inps in rilevanti giudizi nei quali sono stati impugnati provvedimenti di riorganizzazione".

9.5 Nell'ambito del contenzioso pensionistico della gestione pubblica, parte preponderante delle decisioni sfavorevoli è rappresentata dal contenzioso in materia di indebito - conseguente al conguaglio tra pensione provvisoria e pensione definitiva, posto a carico dei pensionati e recuperato nei modi di legge - che gli uffici competenti si trovano ad affrontare, prospettando soluzioni articolate su un piano normativo, amministrativo e di opportunità di una causa.

Per l'indebito formatosi sul trattamento pensionistico provvisorio, l'orientamento giurisprudenziale delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti si mostra sfavorevole all'Istituto nella quasi totalità dei casi in cui lo stesso Istituto si trova ad applicare provvedimenti definitivi emessi con grave ritardo anche dalle Amministrazioni datoriali nel periodo di parziale conservazione delle competenze (fino al 2010); peraltro, la Corte, in un numero crescente di sentenze di accoglimento delle istanze dei pensionati, ha condannato l'Istituto alle spese di lite e

disposto l'invio delle decisioni alla Procura contabile per l'accertamento di eventuali profili di responsabilità derivante da ritardo nella liquidazione del provvedimento definitivo di pensione e dal mancato accoglimento in via amministrativa delle istanze pensionistiche. E' da rilevare al riguardo che, intervenendo generalmente la pensione definitiva a distanza di molti anni (anche dieci), le somme richieste, pur se di importo mensile in genere non rilevante, dopo un notevole lasso di tempo - e peraltro nella convinzione degli interessati di averne titolo - hanno incidenza sulle disponibilità economiche dei pensionati che non hanno altra via che quella del ricorso. Diversa sarebbe la situazione se la definizione pensionistica fosse effettuata in tempi brevi e certi.

Per ovviare al notevole contenzioso in materia, l'Istituto al fine di addivenire ad una soluzione della problematica, ha predisposto due ipotesi di proposte legislative atte a prevenire un lungo contenzioso, soprattutto ove non sia giustificabile il lungo lasso temporale trascorso tra la formazione dell'indebito e la richiesta, ovvero qualora la modestia del differenziale imponga la tutela dell'affidamento di chi ha percepito le somme. Le proposte si basano sulla modifica dell'art. 162 del d.p.r. 1092 del 1973 - Testo Unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato - con la previsione di un termine triennale dell'azione di recupero dell'Ente, in assenza di dolo o di colpa del percipiente l'indebito oppure con l'introduzione di una disciplina transitoria e retroattiva che comporta "*ratione temporis e ratione census*" l'inapplicabilità del citato art. 162.

Sempre nel settore pensionistico pubblico, è da evidenziare che il contenzioso subirà probabilmente un consistente sviluppo, considerato l'elevato numero delle diffide pervenute all'Istituto a seguito dell'intervenuta norma del d.l. n. 65 del 2015, art. 1, che ha stabilito le modalità di attuazione della sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale e delle disposizioni in tal senso impartite con circolare 125 del 2015.

10. I risultati delle singole gestioni

10.1 L'Istituto rimane caratterizzato, anche alla luce delle avvenute incorporazioni di Inpdap ed Enpals, dalla presenza di molteplici gestioni amministrative o ad esso facenti capo. Le gestioni conservano, nel rispetto dei principi della legge 88 del 1989, piena autonomia in evidenze contabili separate.

Le innovazioni contenute nella legge c.d. Fornero, n. 92 del 2012, hanno previsto l'istituzione di fondi di solidarietà obbligatori per tutti i settori non coperti da misure di integrazione salariale, nell'ambito delle imprese con più di quindici dipendenti. In alternativa al modello obbligatorio e nei settori ove operino sistemi di bilateralità, con peculiari caratteristiche, è consentito l'adeguamento delle fonti normative e istitutive dei rispettivi fondi (bilaterali o interprofessionali), stabilendo misure di tutela reddituale, correlate alle caratteristiche dei settori produttivi interessati.

Nella regolamentazione dei fondi bilaterali, come in quelli di solidarietà obbligatori, lo strumento giuridico utilizzato per la relativa disciplina e per la definizione della contribuzione ordinaria è il decreto interministeriale lavoro ed economia. La gestione del Fondo 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 normative.

Per l'evenienza di mancata stipula di accordi collettivi volti all'attivazione di un fondo obbligatorio o bilaterale³¹, è stato istituito, con decreto interministeriale 79141 del 7 febbraio 2014, il Fondo di solidarietà residuale cui contribuiscono i datori di lavoro dei settori in esso identificati (cfr. par. 10.14).

Per i fondi di solidarietà è previsto l'obbligo del pareggio di bilancio; in conseguenza, non è consentita l'erogazione di prestazioni in mancanza di disponibilità.

La caratteristica saliente dei fondi di solidarietà riguarda la contribuzione ordinaria, fissata dalla generalità dei decreti istitutivi, che ripartisce l'onere nella misura di due terzi a carico dei datori di lavoro e di un terzo dei lavoratori; è previsto altresì un contributo aggiuntivo, non inferiore all'1,5 per cento delle retribuzioni perse, gravante sul datore di lavoro che si avvale della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

³¹ Nella legge Fornero era previsto per la stipula il termine del 31 ottobre 2013, successivamente soppresso dall'art. 1, comma 185 della legge 147 del 2013.

Inoltre, nelle ipotesi di ricorso alla prestazione di incentivo all'esodo – ove espressamente previsto - il datore di lavoro è tenuto al versamento di un contributo straordinario di importo corrispondente all'assegno erogato al lavoratore e alla contribuzione correlata da accreditare.

10.2 Per l'analisi delle singole gestioni – esposte in termini economico-patrimoniali – si rinvia, come nei precedenti referti, ai corrispondenti bilanci e alle relazioni del Direttore generale e del Collegio dei Sindaci.

In generale - esaminati gli effetti derivanti dalle recenti innovazioni che hanno inciso per ciascuna gestione amministrata, a livello normativo e nel profilo contabile, oltre che in termini di funzionalità complessiva - è ancora da ribadire l'esigenza di razionalizzare il sistema, anche in considerazione degli impatti derivanti dalla riforma Fornero.

I fondi “minori” sono stati oggetto di specifica trattazione nei soli casi di nuove o significative criticità, mentre le principali notazioni riguardano le linee tendenziali e i processi di quelli più importanti.

Il risultato economico di esercizio delle gestioni previdenziali complessivamente considerate presenta nel 2013 un saldo negativo di 12.846 mln di euro, a fronte di quello ugualmente negativo di 12.216 mln registrati in sede di consuntivo 2012. A determinare tale risultato hanno concorso principalmente il saldo negativo della Gestione pubblica (5.923 mln), del comparto dei lavoratori autonomi (4.741 mln) e quello del comparto dei lavoratori dipendenti (2.042 mln).

Nel 2014 il risultato economico d'esercizio presenta un saldo negativo di 12.485 mln, con un miglioramento di 362 mln rispetto all'esercizio precedente. A determinare questo risultato hanno concorso principalmente il saldo positivo della gestione Prestazioni temporanee (2.231 mln) e la Gestione per la tutela dei lavoratori parasubordinati (7.646 mln).

Il quadro economico negativo del Paese continua a riflettersi sugli equilibri delle singole gestioni, anche se il 2014 registra una lieve diminuzione delle prestazioni istituzionali unito ad un aumento delle entrate contributive che contribuisce a ridurre il margine negativo non compensato dai notevoli apporti statali.

Di seguito si rappresentano, in sintesi, i risultati economico-patrimoniali delle Gestioni previdenziali relativi agli anni 2013-2014 a raffronto con i corrispondenti dati dell'anno 2012.

Tabella 53 - Gestioni previdenziali
(dati in milioni)

GESTIONI	Risultato economico di esercizio			Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Comparto dei lavoratori dipendenti	- 2.004	- 2.042	- 5.147	60.727	58.686	53.538
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi trasporti, elettrici, telefonici e INPDAl)	- 2.146	- 3.739	- 7.378	-119.071	-122.810	- 130.188
Gestione prestazioni temporanee GPT	146	1.697	2.231	179.798	181.495	183.726
Comparto dei lavoratori autonomi:	-2.891	-4.741	-3.885	-25.925	- 30.667	-34.551
Gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni	-5.279	-5.156	- 4.209	-70.653	-75.809	- 80.018
Gestione dei contributi e delle prestazioni degli artigiani	-5.351	-6.486	- 5.748	-37.344	-43.831	- 49.579
Gestione dei contributi e delle prestazioni commercianti	-940	-1.693	- 1.574	1.637	-56	- 1.630
Parasubordinati	8.679	8.594	7.646	80.434	89.029	96.676
Gestioni pensionistiche esclusive dell'AGO	-7.125	- 5.923	-3.193	-17.393	- 23.317	-4.812
Gestione speciale di previdenza dell'amministrazione pubblica (INPDAP)	-7.125	-5.923	- 3.193	-17.393	-23.317	- 4.812
Fondi di previdenza sostitutivi dell'AGO	-123	- 44	-145	5.016	4.973	4.828
Fondo previdenza imposte di consumo	0	0	0	0	0	0
Fondo previdenza personale di volo	-129	-101	- 180	-180	-281	- 461
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 (ENPALS)	306	366	208	3.369	3.736	3.945
Fondo speciale per il personale delle Poste italiane S.p.a.	-300	-309	-173	1.813	1.504	1.331
Fondi e Gestioni speciali integrativi dell'AGO	3	21	3	486	508	511
Gestione speciale minatori	-24	-24	-17	-538	-562	- 579
Fondo previdenza gasisti	-1	-1	-6	143	143	137
Fondo previdenza esattoriali	28	46	26	881	927	953
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	- 76	- 118	- 119	-1.077	- 1.196	-1.160
Fondo previdenza clero	-98	-98	-72	-1.987	-2.085	-2.157
Fondo previdenza iscrizioni collettive	1	3	0	10	13	13
Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari	-4	-4	-2	-134	-138	-140
Fondo solidarietà sostegno del reddito pers. imp. del credito	-14	-31	-94	233	202	109
Fondo solidarietà sostegno del reddito pers. imprese del credito cooperativo	4	0	- 6	63	63	56
Fondo solidarietà sostegno del reddito pers. Monopoli di Stato	0	0	-1	1	1	0
Fondo concorso agli oneri contr. per la copertura assicurativa prev.le dei periodi non coperti da contribuzione D.lgs. 564/96 e lav. L.335/95	20	21	17	267	288	304
Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione professionale personale fondo di previdenza esattoriali	-53	-58	-56	162	104	48
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del trasporto aereo	67	49	79	282	332	411
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale di Poste italiane spa	-8	0	22	26	27	49
Fondo di solidarietà personale dipendente da imprese assicuratrici	2	0	- 3	7	7	3
Fondo di solidarietà residuale	0	0	0	0	0	166
Altri Fondi, Gestioni minori	7	0	-3	-7	-9	- 12
Totale gestioni previdenziali	-12.216	-12.846	-12.486	21.834	8.987	18.366
Gestione provvisoria ex SCAU	1	0	1	41	41	41
G.I.A.S. e Gestione erog. prestazioni invalidi civili	0	0	0	0	0	0
Totale complessivo	-12.215	-12.846	-12.485	21.875	9.028	18.407

Fonte: Relazione Collegio dei Sindaci Rendiconto 2014.

L'analisi per "comparto" evidenzia, nell'ambito del lavoro dipendente privato, il crescente ruolo svolto dalla Gestione prestazioni temporanee – GPT - sia a livello economico (in evidente miglioramento da 0,2 mld del 2012, a 1,7 mld del 2013, a 2,2 mld del 2014), che patrimoniale (salito da 179,8 mld del 2012, a 181,5 mld del 2013, a 183,7 mld del 2014); quest'ultimo risultato compensa il pesante passivo del Fondo lavoratori dipendenti (che mostra un ulteriore peggioramento da -119,1 mld del 2012, a -122,8 mld di euro del 2013, a -130,2 mld di euro del 2014). Incidono sui risultati del FPLD le incidenze negative dei soppressi fondi (trasporti, elettrici, telefonici e Inpdai), in esso confluiti senza fonti di alimentazione, considerato lo stato di dissesto in cui permangono.

Lo stesso Fondo, comunque, pur al netto delle contabilità dei soppressi fondi, deve ripianare, come esposto nella tabella che segue, un disavanzo patrimoniale di 47,6 mld di euro, nonostante il concorso di rilevanti apporti dello Stato.

Tabella 54 - Fondo pensioni lavoratori dipendenti

	Situazione patrimoniale al 1° gennaio	Movimento economico dell'anno	Situazione patrimoniale al 31 dicembre
FPLD	-48.071	486	-47.585
Ex f. Trasporti	-17.904	-1.017	-18.921
Ex f. Elettrici	-26.019	-1.983	-28.002
Ex f. Telefonici	-4.373	-1.093	-5.466
Ex f. Inpdai	-26.443	-3.771	-30.214
Totale	-122.810	-7.378	-130.188

Il comparto dei lavoratori autonomi continua ad essere caratterizzato da un consistente saldo economico positivo della gestione dei "parasubordinati" (in evidente calo da 8,7 mld di euro del 2012, 8,6 mld del 2013, a 7,6 mld del 2014) che bilancia solo in parte il dissesto ormai strutturale - anche se in ridimensionamento - degli agricoli (da -5,3 mld di euro del 2012, -5,2 mld di euro del 2013, a -4,2 mld del 2014) e quello in preoccupante ascesa degli artigiani (da -5,4 mld di euro del 2012, -6,5 mld di euro del 2013 e -5,7 mld del 2014), nonchè dei commercianti (da -0,9 mld di euro del 2012, -1,7 mld di euro del 2013 e -1,6 mld del 2014).

Nel quadro delle risultanze economiche complessive, rimane elevato l'apporto negativo della gestione pubblica ex Inpdap, che con il suo deficit di -3,2 mld di euro, pur se migliorato rispetto ai 5,9 mld di euro del 2013, spinge quello totale a -12,5 mld.

Le risultanze patrimoniali complessive, parallelamente, registrano una pesante decurtazione e mantengono il segno positivo solo per effetto del saldo netto delle prestazioni temporanee e dei parasubordinati, anche se le accennate difficoltà economiche rischiano di indebolirne il ruolo di riequilibrio sui conti dell'Istituto.

La sostenibilità del bilancio generale continua, pertanto, a poggiare sugli avanzi economici della gestione dei parasubordinati e su quelli patrimoniali delle prestazioni temporanee e utilizza un meccanismo di prestiti interni – non fruttiferi - solo nell’area del lavoro dipendente.

Tra i fondi minori a destare ulteriore preoccupazione concorrono i fondi dei dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere (con un disavanzo patrimoniale netto prossimo ai -0,6 mld di euro), dei trattamenti pensionistici integrativi a favore degli enti disciolti (privi di copertura contributiva e in attesa della definizione di un credito vicino a 4,1 mld) e di quelli previdenziali per il personale Incis, Ises nonché degli organismi portuali di Genova e Trieste (sostanzialmente privi di contributi propri), tutti con oneri a carico del bilancio statale e dei componenti il clero con un netto patrimoniale che ha superato i -2,16 mld.

10.3 Il Fondo pensioni lavoratori dipendenti – FPLD, previsto dalla legge 88 del 1989, conserva il ruolo di principale fonte di introito delle contribuzioni, rivestendo in tal modo rilievo sia per le valutazioni sulla solidità del sistema previdenziale nel suo complesso che dei conti generali dell’Istituto. Tale Fondo comprende, oltre alla contabilità ordinaria (industria, artigianato, agricoltura, credito, commercio/terziario, alcuni dipendenti pubblici e gli addetti ai servizi domestici e familiari), quattro contabilità separate (telefonici, trasporti, elettrici e dirigenti di aziende industriali-Inpdai), originate da corrispondenti forme di previdenza sostitutiva, incorporate nel Fondo al momento del loro dissesto, che hanno innescato fattori di perdurante squilibrio che incidono sulle risultanze complessive, per effetto delle costanti perdite economiche subite negli ultimi anni, esposte nella seguente tabella.

Tabella 55 - Risultanze contabilità separate del FPLD

(dati in milioni)

Fondo	2010	2011	2012	2013	2014
Trasporti	-995	-1.058	-1.049	-1.222	- 1.017
Elettrici	-1.913	-1.877	-1.945	-1.948	- 1.983
Telefonici	-807	-1.151	-1.171	-1.230	- 1.093
Inpdai	-3.495	-3.639	-3.786	-3.812	- 3.771
Totale	-7.210	-7.725	-7.951	-8.212	- 7.864

I dati esposti evidenziano un disavanzo complessivo in aumento per tutti i settori, e in particolare per l’Inpdai, che cresce progressivamente fino al 2013 (+1 mld di euro) per poi rallentare la crescita nel 2014 (-0,35 mld di euro).

Alle risultanze negative dei fondi in questione si aggiungono le difficoltà nel recupero del deficit patrimoniale della contabilità “ordinaria” del FPLD che mostra un risultato di esercizio pari a

4.474 mln di euro nel 2013 ed a 486 mln nel 2014 con un decremento di 3.988 mln di euro. Il proseguimento della crisi economica ha rallentato nell'ultimo triennio la crescita dell'avanzo economico, ritardando il processo di ripiano della ingente perdita patrimoniale accumulata (scesa, in mld di euro, da -67,5 nel 2010, a -59,3 nel 2011, a -52,5 nel 2012, a -48,1 nel 2013 ed a - 47,6 nel 2014).

Il FPLD, nella sua componente lorda e quindi comprensiva delle contabilità separate, ha chiuso il 2014 con un disavanzo economico di 7,4 mld di euro, raddoppiato rispetto al 2013 (-3,7 mld di euro), e con una conseguente situazione patrimoniale pari a -119,1 nel 2012, a - 122,8 nel 2013 e a -130,2 mld di euro nel 2014.

Permane il ricorso del FPLD sempre più ampio alla applicazione dell'art. 21 della legge 88 del 1989, che consente l'utilizzo senza corresponsione di interessi degli eventuali avanzi di gestione, e quindi il ricorso alla solidarietà di comparto, fronteggiando le perdite di esercizio con i saldi positivi della GPT.

Pur considerando la sostanziale stabilità che registra la gestione parallela di comparto (GPT), che continua a garantire un sussidiario equilibrio, l'analisi del FPLD complessivo mostra un accelerato peggioramento dell'avanzo economico accompagnato da una parallela stabilizzazione degli apporti statali a sostegno delle gestioni previdenziali (da 10,3 mld nel 2012 a 10,3 mld nel 2013 a 9,9 nel 2014).

La Gestione del FPLD anche negli anni in riferimento conferma una riduzione degli iscritti (da 13.098.655 nel 2012 a 12.950.310 nel 2014) ed espone un aumento nel 2013 delle contribuzioni, relative al FPLD, riconducibile alla contribuzione precedentemente rilevata all'interno della gestione speciale "enti pubblici creditizi" (in diminuzione invece nel 2014, per 128 mln, per la minore riscossione della procedura DM) e un incremento delle prestazioni, anche per la presenza delle spese in precedenza a carico della gestione enti pubblici, integrate da una quota assistenziale a carico dello Stato, in aumento nel 2014 (da 23,5 a 24,8 mld di euro).

Sulla Gestione in questione osservazioni sono state formulate dal Collegio dei Sindaci che ha evidenziato il debito verso la GPT di circa 138 mld nel 2013 e di 136,5 mld di euro nel 2014 e il valore del disavanzo economico complessivo (da 3,7 mld a 7,4 mld nel 2014), gravato dal disavanzo delle contabilità separate (7,9 mld di euro). Queste ultime continuano ad incidere pesantemente, in quanto a fronte di modeste quote di contribuzione (4,2 mld di euro in valori assoluti pari al 4,5 per cento del totale) e un ridotto numero di iscritti (216.000), di poco superiori all'1,4 per cento del totale del FPLD, sussistono prestazioni (12,3 mld di euro) pari all'11 per cento dell'onere

complessivo, nonostante il numero delle pensioni stesse (405.588) sopravanzi di poco il 4 per cento dei trattamenti complessivi.

Ai menzionati elementi di criticità se ne aggiungono altri quali: il deficit pensionistico del FPLD (differenza contributi/prestazioni, al netto della quota assistenziale), che in totale nel 2014 ammonta a 15,9 mld di euro (-13,7 nel 2012), composto da 7,8 mld (5,8 nel 2012) del fondo in senso stretto e 8,1 mld (7,9 nel 2012) dei fondi incorporati; il rapporto tra pensioni e iscritti è pari nel 2014 a 1,88 (1,81 nel 2012) per le separate evidenze ed a 0,68 per il FPLD ristretto, nel quale confluiscono le nuove iscrizioni, ad eccezione di quello dell'ex Fondo trasporti.

Il perdurare della complessità della Gestione, induce la Corte a sottolineare l'esigenza, già formulata nei precedenti referti, di un attento monitoraggio dell'andamento sia delle gestioni separate che dello stesso Fondo, soprattutto alla luce delle disposizioni normative che si susseguono, a tutela degli equilibri di bilancio. E' indispensabile, altresì, una verifica di tutte le gestioni e in particolare di quella del FPLD, considerata l'importanza dalla stessa rivestita.

E' da rilevare nel comparto il crescente ricorso alla stipula di accordi finalizzati all'incentivazione all'esodo che potrebbero sottintendere cessazioni derivanti da accordi transattivi.

Le implicazioni sulle entrate del comparto derivano dalla circostanza che le somme corrisposte a titolo transattivo sono assoggettate a contribuzione previdenziale, come previsto tra l'altro dalla Circolare Inps del 24 dicembre 1997, n. 263 e dalla sentenza della Suprema Corte di cassazione 9 maggio 2002, n. 6663. Sono ascrivibili all'incentivo all'esodo gli accordi finalizzati ad accompagnare i lavoratori dalla risoluzione del rapporto al pensionamento. Risulta, quindi, necessario che i soggetti interessati abbiano perfezionato i requisiti per avere diritto a pensione, o maturino il diritto entro un termine definito. Ne deriva la necessità di monitorare gli accordi preordinati a dirimere l'insorgenza di futuri contenziosi tramite riconoscimenti economici che prescindono dalle finalità proprie dell'incentivo; in tali circostanze le somme corrisposte avendo una funzione transattiva risultano imponibili.

10.4 Altro rilevante fondo nel comparto del lavoro dipendente privato, è rappresentato dalla Gestione delle prestazioni temporanee-GPT, il cui rendiconto presenta nell'anno 2013 un risultato economico di esercizio pari a 1.697 mln di euro, con un incremento di 1.551 mln rispetto al 2012, e nel 2014 un risultato di 2.231 mln (+ 534 mln rispetto al 2013).

Tale incremento è da attribuire all'aumento delle aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o dei lavoratori, che fa registrare un incremento di 831 mln nel 2013 e di 269 mln nel 2014, e alla diminuzione delle spese per trasferimenti passivi (1.234 mln nel 2013 e 62 mln nel 2014), disposti

quasi interamente a favore del FPLD per la copertura figurativa dei periodi indennizzati concernenti la disoccupazione ordinaria, l'ASpI, la mini ASpI e l'integrazione salariale.

Le entrate contributive ammontano a 19.763 mln nel 2013 ed a 20.032 mln di euro nel 2014; i trasferimenti dalla GIAS sono pari a 2.413 mln nel 2013 (in lieve ridimensionamento rispetto al 2012: - 152 mln) ed a 2.514 mln nel 2014 (+101 mln rispetto all'anno precedente) e si riferiscono principalmente alla copertura del mancato gettito contributivo a seguito di esoneri o riduzioni di aliquote in favore di settori o categorie produttive riguardanti per lo più trattamenti di famiglia (1,4 mld), trattamenti di ASpI, trattamenti ordinari di disoccupazione, ecc.

Le spese per prestazioni si stabilizzano intorno ai 15 mld di euro in entrambi gli esercizi (14,9 mld). Patrimonialmente la gestione è caratterizzata da una notevole disponibilità, pari a 180 mld di euro nel 2013 ed a 182 mld nel 2014, costituita essenzialmente da crediti infruttiferi (138,1 mld di euro nel 2013 e 136,5 mld, nel 2014) verso il FPLD – quale effetto della solidarietà di comparto, imposta per legge (art. 21 legge 88/1989) – e da anticipazioni alle gestioni deficitarie dell'Istituto (41,9 mld nel 2013 e da 45,6 mld nel 2014), che hanno prodotto interessi sino a 0,6 mld di euro (1,2 mld nell'anno 2012 e 1,3 mld di euro nel 2013).

In merito alle spese di amministrazione, la gestione presenta un ammontare complessivo di 605 mln nel primo anno e di 547 mln di euro nel secondo, in diminuzione rispetto al 2012, che grava in termini di incidenza per circa 2,6 punti percentuali sui costi di produzione

10.5 Nel comparto del lavoro autonomo si presenta sempre deficitaria la Gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni, pur se il disavanzo economico segna un leggero ridimensionamento di 1,1 mld di euro (da -5,3 mld di euro del 2012, a -5,1 mld di euro del 2013, a -4,2 mld nel 2014), riconducibile ai minori oneri finanziari per interessi passivi sulle somme ricevute dalle gestioni attive (da -1,7 mld del 2012 a -0,8 mld di euro), per l'intervenuta diminuzione del tasso di remunerazione fissato all'1 per cento (anziché al 2,50%) dal 1° gennaio 2014.

Il lieve incremento del gettito contributivo, in parte compensato dalla diminuzione del numero degli iscritti, tiene conto dell'aumento delle aliquote contributive dal 1° gennaio 2012, in maniera progressiva fino al 2018³² (+ 45 mln nel 2013 e +65 mln di euro nel 2014), attestandosi su 1,1 mld di euro; diminuiscono gli apporti statali, da 117 mln nel 2012 a 92,5 mln di euro nel 2014. Nel 2013 il processo di crescita dell'onere per le pensioni si interrompe (da 4,5 nel 2012 a 4,4 mld di euro nel 2014, -252 mln di euro) ed è da attribuire alla diminuzione dell'importo medio dei trattamenti in essere; si registra invece una crescita nel numero delle pensioni (+3.269), accompagnata da una

³² Legge 214 del 22 dicembre 2011, art. 24, comma 23.

crescita della quota a carico della fiscalità generale (da 2 a 2,4 mld di euro), finanziata attraverso la GIAS.

Nel 2014 la spesa ammonta a 4,5 mld di euro (+89 mln rispetto all'esercizio precedente), pur in presenza di una diminuzione del numero delle pensioni (-3.629), per l'intervenuto adeguamento della perequazione automatica. La quota posta a carico della GIAS, in lieve diminuzione, ammonta a 2,3 mld di euro (nel 2013 è pari a 2,4 mld).

La situazione patrimoniale netta continua a progredire negativamente, passando da un disavanzo di 70,6 mld del 2012 a 75,8 mld del 2013, a 80 mld di euro del 2014 (rispetto ai -43,7 mld del 2006), determinato dai maggiori interessi passivi (saliti da 1,7 mld di euro del 2012 a 1,8 mld nel 2013, ma in diminuzione nel 2014: 778 mln), da crediti che continuano a presentare un elevato tasso di svalutazione, a fronte di un ammontare di debiti verso le altre gestioni che nel 2014 raggiunge 80,8 mld di euro (71,2 mld nel 2012).

Altri fattori, di natura strutturale, che minano l'equilibrio economico della gestione sono rinvenibili nel basso imponibile contributivo, basato su valori convenzionali, nella aliquota contributiva inferiore a quella generale, nella costante contrazione degli iscritti (da 459.760 del 2012 a 453.108 del 2014), nell'andamento crescente del rapporto pensioni/iscritti (da 2,61 del 2012 a 2,64 del 2014), pur se nel 2014 si registra, per la prima volta, una lieve diminuzione (-3.609) del numero delle pensioni e nel rapporto prestazioni/contributi, assolutamente squilibrato a favore delle prime.

Sulla base dei dati esposti, la gestione appare di assoluta insostenibilità, presentando contributi che a stento raggiungono 1 mld di euro, a fronte di una spesa per prestazioni che, pur se in frenata, è superiore ai 4,4 mld di euro e insufficientemente coperta dall'apporto statale, in costante diminuzione.

La struttura patrimoniale, caratterizzata da debiti rilevanti verso le altre gestioni e da un conto economico fortemente sbilanciato sui costi, richiede indilazionabili interventi correttivi.

Rimane da verificare in prosieguo, alla luce delle disposizioni della legge 214 del 2011, gli effetti derivanti dall'innalzamento dei requisiti pensionistici e dall'incremento delle aliquote contributive per il periodo 2012 - 2018, i cui effetti appaiono modesti nei valori assoluti, perlomeno in prima applicazione.

10.6 Sempre nel comparto del lavoro autonomo, continua a mostrare criticità la Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli artigiani, con un risultato economico di esercizio

negativo in aumento nel 2013 rispetto al 2012 (6,5 mld di euro a fronte dei 5,3 del 2012) e in flessione nel 2014 con 5,7 mld di euro (-738 mln).

Le entrate contributive, dopo un'interruzione del trend di crescita nel 2013, pur confermando i valori dell'esercizio precedente, segnano una leggera ripresa nel 2014, superando gli 8 mld di euro (+110 mln rispetto al 2013). L'incremento del gettito, in parte compensato dalla diminuzione del numero degli iscritti (-36.591), tiene conto dell'aumento di reddito imponibile e delle aliquote contributive dal 1° gennaio 2012, in maniera progressiva fino al 2018³³.

La spesa per prestazioni mostra una crescita costante, raggiungendo nel 2013 l'ammontare di 11,9 mld di euro (+ 422 mln rispetto all'anno precedente) e nel 2014 l'importo di 11,9 mld (+ 47 mln rispetto al 2013); in netto aumento si presenta il finanziamento da parte della GIAS, pari a 1,7 mld nel 2013 ed a 1,9 mld di euro nel 2014.

La situazione patrimoniale netta espone un deficit in ulteriore appesantimento, passando da -37,3 mld del 2012 a -43,8 mld nel 2013, a -49,6 mld di euro nel 2014, evidenziando altresì un elevato tasso di svalutazione dei crediti, con assegnazione al relativo Fondo di un importo pari nel 2014 a 834 mln, in aumento del 90 per cento rispetto al 2012 (445 mln di euro), a fronte di crediti in crescita, da 10,2 mld nel 2012 a 12,4 mld di euro nel 2014.

Il numero degli iscritti segna una preoccupante diminuzione, passando da 1.817.900 nel 2012 a 1.736.086 nel 2014 (-81.814 unità); prosegue l'incremento numerico delle pensioni (da 1.624.415 nel 2012 a 1.645.881 nel 2014), con conseguente aumento del rapporto prestazioni/contributi e di quello pensioni/iscritti (rispettivamente da 1,42 a 1,46 e da 0,89 a 0,95).

Le criticità rilevate nella gestione in esame, nonostante l'inasprimento dei requisiti pensionistici e l'elevazione dell'aliquota contributiva derivante dalle nuove disposizioni, richiedono una particolare attività di monitoraggio.

10.7 La Gestione dei contributi e delle prestazioni previdenziali degli esercenti attività commerciali, anch'essa rientrante nell'area del lavoro autonomo, mostra un disavanzo economico nel 2013 (1,7 mld di euro) notevolmente superiore a quello registrato nell'anno precedente (-936 mln), in leggera ripresa nell'anno 2014 (pari a -1,6 mln).

Gli apporti delle categorie interessate risentono dell'aumento dei limiti di reddito imponibile e delle aliquote contributive, nonché del numero degli iscritti, in aumento nel 2013 (+14.799) ma in diminuzione nel 2014 (-20.293,) e ammontano a 9,8 mld di euro nel 2013 (+234 mln rispetto al 2012) ed a 10,1 mld di euro nel 2014 (+239 rispetto al 2013).

³³ Legge 22 dicembre n. 214 del 2011, art. 24, comma 22.

Aumenta la spesa pensionistica, che passa da 9,4 mld del 2012 a 9,8 mld del 2014, attribuibile sia al maggior numero dei trattamenti in essere che all'aumento del valore medio, con una quota di natura assistenziale a carico della GIAS che conferma negli anni 2013-2014 un importo pari a 1,2 mld di euro (a fronte di 1,1 mld del 2012).

La situazione patrimoniale presenta nel 2013 un disavanzo di 56 mln (rispetto ai + 1,6 mld del 2012) che aumenta nel 2014 fino ad arrivare a 1,6 mld; i crediti confermano un elevato tasso di svalutazione, con una quota di accantonamento raddoppiata, da 0,5 mld di euro a 1,1 mld di euro, a fronte di debiti certi e in costante aumento che registrano un ammontare pari a 15,3 mld di euro. Come già segnalato nel precedente referto, l'aumento delle contribuzioni (+1,5 mld di euro), conferma un rallentamento ma riesce nel 2014 a compensare ampiamente l'incremento registrato nelle prestazioni (+335 mln di euro in valore assoluto). Un leggero ridimensionamento si evidenzia nel rapporto pensioni/iscritti, che passa da 0,63 a 0,64 e in quello tra prestazioni e contributi che passa da 0,98 a 0,97.

Gli impatti positivi delle ultime menzionate riforme sulle pensioni e le contribuzioni sembrano dare soprattutto sulle prestazioni segnali di una inversione di tendenza che comunque appare ancora debole a causa anche di fattori endogeni come una scarsa qualità dei crediti iscritti che obbligano a notevoli interventi di svalutazione.

Alla luce di quanto esposto, risulta necessaria l'adozione di efficaci iniziative volte al contenimento del depauperamento del patrimonio della gestione.

10.8 Il comparto del lavoro autonomo continua ad avere nella c.d. Gestione “parasubordinati” un fondamentale elemento di riequilibrio reddituale anche se nel 2013 la gestione mostra, per la prima volta, un lieve decremento dell'avanzo economico che si attesta a 8,6 mld (a fronte di 8,7 mld di euro del 2012) e che diventa più consistente nel 2014, passando a 7,6 mld (-948 mln rispetto al 2013).

Tale diminuzione risente di un andamento negativo del gettito dei contributi nell'anno 2013 (pari a 7,4 mld: -238 mln di euro rispetto all'anno precedente) - compensato dalla ripresa del flusso nel 2014 (pari a 7,6 mld, con un aumento di 248 mln) - e dal trend delle prestazioni che, pur mantenendo valori ancora bassi (612 mln nel 2013 e 677 mln nel 2014), aumentano di 89 mln di euro nel 2013, rispetto al 2012, e di 65 mln nel 2014 rispetto all'anno precedente.

L'entità del gettito contributivo, peraltro, tiene conto di diversi fattori, tra cui l'aumento del limite massimo di reddito imponibile e l'innalzamento dell'aliquota contributiva, che vengono in parte compensati dalla diminuzione del numero degli iscritti (-144.000 nel 2013 e -37.000 nel 2014).

Al riguardo, è da sottolineare la sollecitazione del Collegio Sindacale ad effettuare approfondimenti analitici per pervenire, a consuntivo, alla distinzione del numero degli iscritti che hanno effettuato almeno un versamento nell'anno di riferimento e degli iscritti che non hanno proceduto a versamenti. Inoltre, al fine di monitorare la dinamica delle entrate, sarebbe stato necessario specificare, a partire dal 2011, gli effetti delle variazioni di aliquota rispetto a quelli della variazione della base imponibile.

Tale informativa deve riguardare anche gli effetti degli impatti discendenti dalla riduzione della platea dei soggetti iscrivibili per effetto delle recenti innovazioni apportate dalla Riforma Fornero³⁴ e riprese dal Jobs Act³⁵.

E' da rilevare la riduzione del tasso degli interessi per le anticipazioni a favore delle gestioni deficitarie, operata con determinazione del Commissario straordinario n. 85 del 2010 (pari nel 2014 a -1,1 mld di euro) che riduce la redditività degli investimenti nei confronti di categorie che fruiscono, come di seguito esposto, delle più modeste prestazioni medie.

Tabella 56 - Numero e importo prestazioni medie

Categoria	Anno 2012		Anno 2013		Anno 2014	
	Numero	Importo medio annuo (euro)	Numero	Importo medio annuo (euro)	Numero	Importo medio annuo (euro)
Vecchiaia	252.233	1.899	274.351	2.059	299.169	2.168
Invalidità	1.474	3.547	1.617	3.820	1.761	4.043
Superstiti	22.224	964	25.872	1.003	30.147	1.029
Totale	275.931	1.833	301.840	1.978	331.077	2.074

Fonte: Bilancio consuntivo Inps del 2013 e del 2014.

Per quanto concerne la situazione patrimoniale, il rendiconto 2013 espone un avanzo di 89 mld di euro (a fronte di 80,4 mld nel 2012) e il rendiconto 2014 di 96,7 mld; risultato che rende la gestione, avviata nel 1996, rilevante per il riequilibrio del bilancio dell'Istituto, anche in considerazione della

³⁴ L'art. 2 comma 57 della legge 92 del 2012, c.d. legge Fornero, ha disposto che, per i soggetti iscritti in via esclusiva alla Gestione separata di cui all'art. 22, comma 26, della legge 335 del 1995, l'aliquota contributiva e di computo è elevata per l'anno 2015 al 30%. Tra i soggetti interessati sono compresi anche i lavoratori autonomi titolari di posizione fiscale ai fini dell'imposta sul valore aggiunto. L'art. 10 bis del D.L. 142 del 2014 – c.d. Milleproroghe – convertito nella legge 11 del 2015, ha sostituito il primo periodo dell'art. 1, comma 744, della legge 147/2013 e variato quanto già previsto dall'art. 1, comma 79, della legge 247 del 2007. Conseguentemente ai lavoratori autonomi, titolari di partita IVA, iscritti in via esclusiva alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 335 del 1995, per l'anno 2014 e 2015 si applica l'aliquota contributiva del 27%, per l'anno 2016 si applica l'aliquota contributiva del 28% e per l'anno 2017 del 29%.

³⁵ Riforma del Lavoro approvata con la legge 10 dicembre 2014, n. 183. Con l'art. 1, comma 7, lettera g) della Riforma è stata prevista l'introduzione, in via sperimentale, del compenso orario minimo, applicabile ai rapporti aventi ad oggetto una prestazione di lavoro subordinato, nonché, fino al loro superamento, ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, nei settori non regolati da contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale. Inoltre, il decreto leg.vo n. 81 del 2015 – di attuazione della Riforma – ha previsto all'art. 2 che "a far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro esclusivamente personali e continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente anche con riferimento ai tempi e al luogo di lavoro".

differenza tra l'ampio numero degli iscritti - pari a 1.563.000 nel 2013 e 1.526.000 nel 2014 – e quello delle pensioni, rispettivamente pari a 301.840 nel 2013 e 331.077 nel 2014.

Rimane quindi positivo il rapporto tra pensioni e iscritti, che passa da 0,19 a 0,21 e tra prestazioni e contributi che passa da 0,08 a 0,09.

Le spese di amministrazione, anche se in leggera diminuzione (31,2 mln di euro nel 2013 e 30,1 mln nel 2014) continuano ad avere, come segnalato nei precedenti referti, una incidenza comparativamente molto elevata, superando i quattro punti percentuali del totale dei costi della produzione.

10.9 Istituita dalla legge 88 del 1989 (art.37), la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali-GIAS rappresenta la quota c.d. assistenziale, e quindi non alimentata da contributi delle categorie interessate, posta a carico della fiscalità generale. La gestione, infatti, è quasi interamente finanziata dallo Stato che ne assicura il pareggio economico con conseguente corrispondenza di entrate e uscite nell'identico importo che, per il 2013 ammontano a 102,3 mld di euro (96,6 mld nel 2012) e per il 2014 a 101,2 mld di euro.

Lo stato patrimoniale presenta un totale a pareggio pari a 41,7 mld nel 2013 (38.120 mln di euro nel 2012) ed a 44,5 mld nel 2014.

A seguito della soppressione dell'Inpdap sono state recepite nel bilancio della GIAS le voci relative ai trasferimenti dallo Stato a favore delle gestioni relative agli enti soppressi istituite presso l'Inps.³⁶

I trasferimenti dal bilancio dello Stato nel biennio in esame (valore della produzione) sono stati accertati in 99 mld di euro nel 2013 e in 98,4 mld nel 2014 che si ripartono nei seguenti flussi:

Tabella 57 - GIAS - trasferimenti dal bilancio dello Stato

Tipologia	<i>(dati in milioni)</i>	
	Impatto degli oneri 2013	Impatto degli oneri 2014
Oneri pensionistici	67.982	67.454
Oneri per il mantenimento del salario	9.592	10.387
Oneri per trattamenti di famiglia	3.992	3.856
Oneri per prestazioni economiche derivanti da riduzioni di oneri previdenziali	677	656
Oneri per sgravi e altre agevolazioni	15.488	14.832
Oneri per interventi diversi	1.338	1.255
Totale	99.069	98.440

Relativamente agli oneri pensionistici, iscritti per 68 mld di euro nel 2013 e per 67,4 mld nel 2014, nel prospetto seguente sono evidenziate le poste di importo più elevato.

³⁶ La legge di stabilità 2012 (n. 183 del 2011) aveva istituito anche presso l'Inpdap una Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni patrimoniali il cui finanziamento era assunto dallo Stato, mediante un specifico apporto per garantire il pagamento dei trattamenti pensionistici.

Tabella 58 -Oneri pensionistici

DESCRIZIONE	<i>(dati in milioni)</i>	
	2013	2014
Contributo dello Stato a copertura oneri pensionistici di cui all'art. 37, comma 3 lett. c.) della l. 88/89 e art.59, comma 34 della l. 449/1997	26.274	26.640
Contributo dello Stato a copertura dell'onere per pensioni sociali agli ultra 65enni sprovvisti di reddito e per altri oneri pensionistici già a carico del soppresso Fondo sociale di cui all'art. 1 della l. n. 153/1969 e degli oneri per assegni sociali di cui all'art. 3, comma 6 della l. n. 335/1995	3.401	3.917
Contributo dello Stato per la copertura dei miglioramenti pensionistici di cui agli art.1, 2, e 2 bis del d.l. 409/1990 convertito nella l. n.59/1991.	923	176
Contributo dello Stato per la copertura degli oneri relativi al personale dell'amministrazione delle poste e telecomunicazioni già in quiescenza alla data del 03/07/1994; art. 6, comma 5, del d.l. n. 487/1993 convertito nella l. n. 71/1994	835	839
Contributo dello Stato a copertura degli oneri per pensioni erogate dalla Gestione speciale dei Cdcm e delle relative spese di amministrazione di cui all'art. 37, comma 6 della l. n. 88/89	2.129	2.129
Contributo dello Stato a copertura degli oneri derivanti dall'incremento delle maggiorazioni sociali dei trattamenti pensionistici in favore dei soggetti disagiati: art. 38 della legge n. 448/2001	917	943
Contributo dello Stato a copertura degli oneri derivanti dalla erogazione di una somma aggiuntiva ai titolari di pensione ultra 64enni di cui all'art 5, commi 1-4 del d.l. .81/2007 convertito nella l. n. 127/2007	926	881
Contributo dello Stato a copertura degli oneri per prestazioni (pensioni, assegni ed indennità) a favore degli invalidi civili di cui all'art. 130 del d.lgs. n.112/1998	17.277	17.310
Contributo dello Stato a copertura del disavanzo del Fondo speciale per i trattamenti pensionistici a favore del personale delle Ferrovie dello Stato S.p.A.: art. 43, comma 3, della l. n. 488/1999	4.246	4.151
Contributo dello Stato a copertura di oneri pensionistici derivanti dall'estensione dell'art. 18, comma 8 della l. n. 179/2002 in materia di benefici previdenziali per i lavoratori esposti all'amianto - art. 39, comma 3 della legge n. 289/2002	802	737
Altre poste minori	4.224	4.627

L'importanza delle somme iscritte nella Gestione e la complessità degli interventi in essa rappresentati - che per la loro natura possono ascrivere tra i c.d. "ammortizzatori sociali" - richiederebbero, come già segnalato nei precedenti referti, una più adeguata specificazione delle poste imputabili direttamente all'assistenza e alla previdenza, con lo scopo di rendere più agevole la lettura dei dati contabili.

In particolare, nell'ambito degli oneri pensionistici, sono compresi quelli per invalidi civili (pari a 17,31 mld di euro nel 2014 e 17,28 nel 2013) e per assegni sociali agli ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito (3,9 mld di euro nel 2014 e 3,4 mld nel 2013), totalmente a carico del bilancio statale.

Nel bilancio in esame sono inoltre comprese somme riferibili a interventi di natura strettamente previdenziale, come quelle relative ai Fondi delle FF.SS. per 4,15 mld di euro (4,25 mld nel 2013) e ai porti di Genova e Trieste per 52 mln di euro (51 mln nel 2013) e agli spedizionieri doganali per 30,1 mln di euro (30,7 mln nel 2013).

10.10 Anche la Gestione per l'erogazione delle pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili, istituita in applicazione dell'art. 130 del d.lgs. 112 del 1998, è interamente finanziata dallo Stato che ne garantisce il pareggio economico mediante apporti che vengono fatti transitare nella GIAS.

Per l'esercizio 2013 l'entità dei trasferimenti da parte dello Stato - necessari alla integrale copertura degli oneri relativi alla erogazione delle diverse prestazioni agli invalidi civili, ai ciechi e ai sordomuti - ammonta a 17,3 mld di euro con un incremento di 518 mln di euro rispetto all'esercizio precedente; per il 2014 l'entità dei trasferimenti è pari a 17,3 mld con un aumento di 33 mln rispetto la 2013.

La spesa per le prestazioni, come esposta nella tabella che segue, ammonta a 17 mld nel 2013 (+791 mln rispetto al 2012) ed a 17,1 mld di euro nel 2014, con un incremento di 83 mln rispetto all'anno precedente, e si riferisce a rate di pensione ed a indennità di accompagnamento.

Tabella 59 - Spesa per prestazioni

(dati in milioni)

Categoria	2013			2014		
	Rate di pensione	Indennità di accompagnamento	Totale	Rate di pensione	Indennità di accompagnamento	Totale
Invalidi civili	3.242	12.448	15.690	3.159	12.609	15768
Ciechi civili	359	794	1.152	357	796	1.153
Sordomuti	56	131	187	58	133	191
Totale	3.657	13.373	17.029	3.574	13.538	17.112

Di seguito vengono riportati i dati relativi ai trattamenti corrisposti nel triennio 2012-2014.

Tabella 60 - Numero trattamenti pensionistici

(dati in milioni)

Categoria	2012		2013		2014	
	Tratt.ti vigenti al 31.12	Importo annuo Compl.vo	Tratt.ti vigenti al 31.12	Importo annuo Compl.vo	Tratt.ti vigenti 31.12	Importo annuo Compl.vo
Invalidi civili	2.409.312	13.685	2.276.430	13.838	2.312.399	14.062
Ciechi	128.812	1.043	126.314	1.066	125.382	1.057
Sordomuti	42.477	175	42.513	201	42.912	204
Totale	2.580.601	14.903	2.445.257	15.105	2.480.693	15.323

Il numero dei trattamenti erogati nel 2013 – n. 2.445.257 - è diminuito di 135.344 unità rispetto all'esercizio precedente (2.580.601), mentre la spesa è aumentata di 202 mln (da 14,9 mld a 15,1 mld di euro). Nel 2014 il numero delle prestazioni - 2.480.693 - è aumentato di 35.436 rispetto all'esercizio precedente; anche la spesa, pari a 15,3 mld (+ 218 mln di euro) si presenta in aumento. E' da rilevare che la componente di spesa preponderante, relativa all'indennità di accompagnamento, prescinde dal requisito reddituale.

Rilevanza tra le categorie interessate assumono i dati relativi agli invalidi civili, in contrazione nelle unità - da n. 2.409.312 del 2012 a n. 2.312.399 del 2014 (-96.913) - ma in aumento nel 2014 nell'onere complessivo, da 13,7 mld nel 2012 a 14,1 mld di euro (+0,4 mld).

La situazione patrimoniale presenta un totale a pareggio di 464,7 mln di euro nel 2013 e di 481,7 mln nel 2014.

10.11 Il Fondo di previdenza per il Clero secolare e per i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, istituito con la legge 903 del 1973, per erogare pensioni di vecchiaia, di invalidità e ai superstiti, conferma anche nel biennio in esame un andamento non equilibrato connesso al divario tra prestazioni erogate e contributi incassati.

Il rendiconto dell'anno 2013 presenta un risultato economico d'esercizio negativo, pari a 98,3 mln di euro (-98,2 mln nel 2012), mentre quello dell'anno 2014, pari a 71,7 mln, si presenta in netto miglioramento rispetto al risultato dell'esercizio precedente (-26,6 mln rispetto al 2013), principalmente per la rideterminazione dell'interesse legale dell'anno, che ha inciso positivamente sulla gestione.

Il disavanzo patrimoniale è pari a 2.085 mln di euro nel 2013 (-1.987 mln nel 2012) ed a -2.157 mln nel 2014.

Le entrate contributive, ammontano a 33,1 mln di euro nel 2013 (+0,7 milioni rispetto al 2012) ed a 32,8 mln nel 2014 (-0,3 mln rispetto al 2013).

Di contro, la spesa per prestazioni è pari a 103,5 mln di euro nel 2013, con un aumento rispetto all'anno precedente (1,3 mln), da attribuire all'incremento dell'importo medio delle pensioni in essere, nonostante la diminuzione del numero dei trattamenti pensionistici (-39). Nel 2014 la spesa si attesta a 102,6 mln, con una flessione di 1 mln, anche essa da attribuire alla diminuzione dei trattamenti pensionistici (-75).

Rimane pressoché stabile nel biennio sia il rapporto pensioni/iscritti (oscillante intorno a 0,71) che il rapporto prestazioni/contributi (in lieve decrescita da 3,19 a 3,12), a conferma dell'insufficienza delle entrate e dell'inefficacia del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia, fissato a 68 anni. Pertanto, come segnalato dal Collegio Sindacale, si rende necessaria, stante la peculiarità del Fondo, una revisione della specifica normativa, pena l'ulteriore deterioramento dell'andamento economico-patrimoniale della gestione.

10.12 Nell'ambito delle gestioni di minori dimensioni, criticità presenta il Fondo di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea, già sottolineate nei precedenti referti della Corte.

Nel biennio in esame il Fondo presenta un aggravamento dei già segnalati fattori di squilibrio gestionale, evidenziato dai ripetuti disavanzi economici e da un divario tra minori contributi e maggiori prestazioni sempre più accentuato.

Le perdite d'esercizio, pari nel 2013 a 101 mln di euro e nel 2014 a 180 mln, in quest'ultimo anno superano ampiamente il risultato economico negativo registrato nel 2012 (-129 mln). L'aggravamento del risultato economico è da attribuire al continuo ridimensionamento delle entrate contributive (da 140 mln del 2012, a 110 mln del 2013, a 77 mln del 2014), a fronte di prestazioni pari, rispettivamente, a 298 mln ed a 295 mln di euro negli anni 2013 e 2014 che tengono conto del maggior numero dei trattamenti in essere e dell'aumento dell'entità degli stessi.

Altra voce che incide negativamente è quella degli oneri per interessi passivi nei confronti dell'Inps che da 6,5 mln di euro nel 2013 (3,5 mln nel 2012) si attestano a 4 mln nel 2014, malgrado il diminuito tasso d'interesse (1%, in luogo del 2,50% a decorrere dal 1° gennaio 2014).

Notevole è la diminuzione degli iscritti registrata nel 2013 (da 12.494 del 2012 a 9.596 del 2013 (-2.898 unità) e nel 2014, pur se in tale anno si registra un minimo incremento (+14 unità); da tale decremento consegue un aumento del rapporto con le pensioni, da 0,51 (nel 2012) a 0,69 (nel 2014).

La contrazione dei contributi produce un sensibile peggioramento nel rapporto prestazioni/contributi, che sale dal 2,1 (nel 2012) a 3,6 nel 2014.

Il patrimonio netto prosegue nei valori negativi, passando da circa -180 mln del 2012, a -281 mln nel 2013 a -461 mln di euro nel 2014.

Sulla base di quanto esposto, non può non sottolinearsi l'aggravamento dei fattori di squilibrio gestionale indicati dal disavanzo economico e dall'aumentato divario tra prestazioni e contributi. Ne consegue che, come già prospettato nei precedenti referti, appare indilazionabile l'adozione di adeguate iniziative che pongano rimedio alla situazione di grave squilibrio che si è andato progressivamente determinando.

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 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 della legge 291 del 2004, di conversione del d.l. 249 del 2004, per accompagnare la grave crisi della Compagnia di bandiera, eroga prestazioni connesse all'attivazione di strumenti di sostegno al reddito (CIGS, solidarietà, mobilità), tali da garantire che il trattamento complessivo, sia pari all'80 per cento della retribuzione lorda, e finanzia

programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale dei lavoratori del settore. Tale Fondo, qualificato come speciale dalla legge istitutiva, è stato costituito sul modello tipico dei fondi di solidarietà, attraverso un meccanismo di integrale autofinanziamento, alimentato da un contributo posto a carico delle categorie interessate e del sistema aeroportuale.

L'istituzione di una addizionale comunale sui diritti di imbarco di un euro ad opera del d.l. 7 del 2005, convertito nella legge 43 del 2005, elevata a tre euro dal successivo d.l. 134 del 2008, convertito nella legge 166, sui biglietti emessi in Italia, ha, però, di fatto spostato il carico dalle categorie interessate alla fiscalità generale.

Tale anomalia è stata rappresentata nei precedenti referti della Corte; è stato, infatti, sottolineato come una gestione di sostegno si sia tramutata in una gestione finanziata dalla fiscalità generale. E' stato altresì segnalato come il Fondo abbia operato prescindendo dalla disciplina dettata dalla legge sui fondi di solidarietà, e quindi in carenza dell'intervento ministeriale sugli strumenti normativi adottati in via autonoma da ciascun Fondo sia nella nomina degli organi, integrati da rappresentanti ministeriali, pur in assenza di finanziamento pubblico.

Altra questione segnalata è quella relativa alla prassi singolare che prevede iniziali delibere di ammissibilità degli interventi seguite da successive delibere di erogazione fondate sulla verifica della effettiva disponibilità e l'estensione degli interventi formativi a soggetti delle aziende contribuenti.

Le prestazioni sono erogate nei limiti dei contributi e sono definite dagli operatori del settore aereo con le organizzazioni sindacali nazionale e di categoria comparativamente più rappresentative.

Il bilancio del Fondo evidenzia un aumento delle entrate attribuibile però esclusivamente alla componente addizionale, nella perdurante assenza dei previsti apporti del sistema aeroportuale.

Mentre la componente contributiva si attesta, nel 2014, sotto i 6 mln di euro (-469 mgl di euro rispetto al 2013), i notevoli apporti addizionali - 224,9 mln di euro (+7,1 mln di euro a confronto del 2013) - consentono di fronteggiare il livello delle prestazioni, 154,1 mln di euro - comunque in diminuzione rispetto ai 181 mln del 2013 - e di chiudere con un risultato d'esercizio positivo (79,3 mln rispetto ai 49,4 mln di euro del 2013), in aumento del 61 per cento, che porta il netto patrimoniale da 282 mln del 2012, a 332 mln del 2013 a 411 mln di euro nel 2014, dovuti pressoché integralmente a risorse pubbliche.

La Corte rinnova la richiesta di attento monitoraggio nella prevista fase transitoria, soprattutto per le nuove delibere di ammissibilità e per la destinazione delle disponibilità del Fondo.

Dalla disamina delle spese sostenute per l'erogazione di prestazioni ad integrazione del reddito e di altri interventi deriva l'andamento negativo del Fondo. Infatti, a fronte di una disponibilità di

cassa pari a €. 354.539.567 ed entrate previste per €. 235.750.000 (di cui €. 19.421.644,30 contabilizzate), avuto riguardo alle delibere di erogabilità per periodi di competenza successivi al 1° gennaio 2013 pari a €. 508.951.107,78, risultano somme residue pari €. 61.916.814,92. La situazione assume una connotazione negativa in considerazione che la differenza tra l'importo delle delibere di ammissibilità ed erogabilità per il biennio 2014-2015 è pari a €. 106.915.649,58 con un saldo negativo di €. 44.998.834,66 (ossia residuo 61.916.814,92 - 106.915.649,58).

L'art. 3 della legge 92 del 2012 e l'art. 40 comma 9 del d.lgs. 148 del 2015 hanno disposto l'adeguamento della disciplina del Fondo in questione alle norme dei Fondi di solidarietà previsti dal medesimo decreto legislativo, mediante decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia. Tale provvedimento, in corso di adozione, prevede l'adeguamento del Fondo alle nuove norme a decorrere dal 1° gennaio 2016, sulla base del verbale del 14 ottobre 2015 delle organizzazioni sindacali più rappresentative a livello nazionale del sistema del trasporto aereo e aeroportuale. In base a tale emanando atto, il Fondo di solidarietà acquisirà tutto il patrimonio in dotazione al Fondo del trasporto aereo e assumerà diritti ed obblighi facenti capo al Fondo speciale, proseguendo nei rapporti giuridici anteriori al 1° gennaio 2016; gestirà le prestazioni successive a tale ultima data; le prestazioni già deliberate che prevedono erogazioni con decorrenza successiva al 1° gennaio 2016, potranno essere oggetto di delibera da parte del nuovo Fondo.

Perplessità sono state evidenziate dall'Inps al Ministero del lavoro in merito alla sussistenza dei presupposti per la prosecuzione delle attività del Fondo speciale che contrasterebbe con il quadro generale di riferimento e avrebbe gravi ricadute sulla corretta ordinazione dei conti e sulle tutele del settore fondate ormai su nuove disposizioni.

Il ministero, nel parere reso, ha ritenuto invece non abrogato l'art. 1 ter del d.l. 249 del 2004, istitutivo del Fondo speciale da considerare ancora vigente e in grado di deliberare anche oltre il 31 dicembre 2015 - con riferimento alle prestazioni contemplate dal Regolamento del Fondo - naturalmente entro le disponibilità finanziarie. Non, potrà deliberare, invece, in ordine a nuove prestazioni.

Con decreto del Ministro delle infrastrutture e trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia, del 29 ottobre 2015 è stata stabilita la sussistenza per il triennio 2016-2018 dell'addizionale comunale di imbarco da destinare al Fondo ed è stato quantificato il relativo ammontare, fissato in 2,50 euro per il 2016, in 2,42 euro per il 2017 e in 2,34 euro per il 2018.

In tal modo la gestione continuerà ad essere finanziata in massima parte dalla fiscalità generale.

10.14 Nel contesto dei Fondi di solidarietà merita particolare attenzione il Fondo delle Ferrovie dello Stato, gestione istituita al fine di erogare prestazioni al personale delle FS (holding e società del gruppo) per il sostegno agli interventi di ristrutturazione, ai sensi della legge 449 del 1997 (art. 59 comma 6).

Tale Fondo, istituito presso il Ministero dei trasporti mediante accordo tra le parti sociali nel 1998, recepito con decreto del medesimo ministero (n. 510 del 23 giugno 2009), ha visto - con successivo provvedimento ministeriale – la costituzione di un Comitato amministratore, privo però di rappresentanti della Amministrazione e rimasto inattivo per oltre un decennio, senza erogazione di prestazioni, ma con accantonamento delle contribuzioni, sospese però dal 2005.

Con successivo accordo sindacale del 2009, il Fondo è stato trasferito presso l’Inps, previo parere favorevole del Ministero del lavoro, mediante apposite convenzioni tra l’Istituto, il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti e le Ferrovie dello Stato; al Fondo è stato ritenuto applicabile l’ordinamento generale dei fondi di solidarietà solo per la erogazione delle prestazioni.

Il Fondo in questione non è stato mai considerato – al contrario di quelli simili – nel bilancio dell’Inps, non soggiacendo alla apposita normativa generale dettata nella specifica materia, peraltro espressamente richiamata nei suoi atti fondanti, nonostante la prevista confluenza nel Fpl, nel caso di non rinnovata scadenza della gestione.

Con specifica disposizione normativa contenuta nella “legge Fornero”, è stato previsto, tra l’altro, l’adeguamento della disciplina del Fondo in questione alle disposizioni della legge stessa; adeguamento disposto con decreto interministeriale 9 gennaio 2015, n. 86984.

E’ da rilevare peraltro che, a differenza degli altri fondi di solidarietà previsti dalla legge 662 del 1996 che costituivano gestioni dell’Istituto, il Fondo FS – gestito da un Comitato amministratore - non era ascrivibile tra le gestioni amministrate e il funzionamento era garantito per effetto dell’avvalimento dell’Inps nell’erogazione delle prestazioni. Con la deliberazione 12/2011 il Comitato amministratore ha chiesto ed ottenuto l’acquisizione della personalità giuridica e il riconoscimento della natura di fondazione. Il decreto ministeriale di adeguamento citato, invece, oltre a ricomprendere il Fondo tra le gestioni dell’Istituto, ne stabilisce la mancanza di personalità giuridica e gli attribuisce autonomia finanziaria e patrimoniale. Ne consegue la ricaduta sull’Inps di tutti gli adempimenti contabili.

Nel provvedimento di adeguamento è contenuta, inoltre, una clausola di salvaguardia che consente ai componenti del precedente Comitato amministratore di continuare a svolgere le funzioni in attesa della ricostituzione. In merito la Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con nota del 3 luglio 2015, ha

confermato sulla base della previsione di cui all'articolo 3 del decreto interministeriale del 9 gennaio 2015, la possibilità per il Comitato Amministratore del Fondo adeguato di continuare ad operare, al fine di porre in essere gli adempimenti necessari alla consuntivazione della precedente gestione e concludere i procedimenti connessi all'estinzione della Fondazione.

Il nuovo Comitato amministratore è stato nominato con decreto del Ministero del lavoro del 9 dicembre 2015.

Con deliberazione n. 1 del 13 novembre 2015 è stato approvato il bilancio consuntivo del 2014 che espone un patrimonio composto da:

Fondo dotazione ordinaria di 6.548.279 euro

Fondo dotazione per prestazioni solidaristiche straordinarie di 124.417.309 euro.

10.15 Tra le gestioni in esame risulta in stato di definizione la gestione del Fondo di solidarietà per il personale già dipendente da imprese in liquidazione coatta amministrativa, istituito con decreto ministeriale 351 del 2000 con durata settennale, per la realizzazione di interventi a favore di ex dipendenti di imprese di assicurazione poste in liquidazione coatta amministrativa, riassunti dal commissario liquidatore (legge 39 del 1977). Detto Fondo di solidarietà, prorogato fino al 31 dicembre 2010 con decreto interm. 49263 del 18 dicembre 2009, ha subito ulteriori proroghe dapprima fino al dicembre 2011 (d.interm. 229 del 18.11.2010) e poi fino al 31 dicembre 2012 (con d.interm. 68157 del 24.9.2012), con la conseguente possibilità di fruire delle prestazioni entro la medesima data.

Con decreto del Ministero del lavoro del 2 luglio 2013 è stato ricostituito il Comitato amministratore del Fondo, con la limitata funzione di assicurare il completamento delle attività connesse alla gestione del Fondo stesso fino al 31 dicembre 2012, nonché la gestione della fase liquidatoria. Tale Comitato, insediatosi il 27 settembre 2013 ha delineato – su esplicita richiesta istruttoria della Corte – le linee guida relative all'impiego delle somme disponibili, individuando quali beneficiari dell'avanzo patrimoniale i fondi di previdenza complementare del settore assicurativo.

Con determinazioni del Direttore Generale, n. 8 del 6 giugno 2014 e n.18 del 9 giugno 2015, si è proceduto alla suddetta liquidazione, autorizzando il pagamento delle somme disponibili (2.902.674,69 euro a titolo di acconto di liquidazione a valere sulle somme liquide e disponibili risultanti dal bilancio consuntivo 2012; 9.018.870,90 euro sulla base delle somme risultanti dal bilancio 2013) a favore dei Fondi di previdenza complementare in essere presso le aziende che hanno contribuito al Fondo. Le quote di disponibilità non utilizzate, riferite a datori di lavoro

presso i quali non risultino in essere forme di previdenza, verranno devolute al Fondo pensioni lavoratori dipendenti presso l'assicurazione generale obbligatoria.

Il rendiconto dell'esercizio 2013 ha accertato un importo negativo determinato dalla differenza dei proventi derivanti dalle aliquote a carico dei datori di lavoro e degli iscritti, pari a 7,8 milioni di euro, e lo storno del rateo iniziale precedentemente stimato in 8,1 milioni di euro. Infatti, il d.m. del 24 settembre 2012 ha comportato la riattivazione della riscossione del contributo ordinario dello 0,50 per cento, sospeso dal giugno 2011 al dicembre 2011 con delibera del Comitato amministratore del Fondo.

Le spese per prestazioni sono state pari a zero, essendo il Fondo in liquidazione. I proventi per prestiti alle gestioni deficitarie passano da 126 mgl a 213 mgl di euro, attribuibili all'incremento del saggio di interesse legale che per il 2013 è stato stabilito nella misura del 2,5 per cento.

Il risultato economico è pari a -806 mgl di euro; il patrimonio netto si mantiene intorno ai 12 mln di euro, a fronte di un attivo costituito quasi esclusivamente da crediti verso le gestioni passive.

Il Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del credito, istituito con decreto interministeriale del 28 aprile 2000, n. 158 per erogare in via ordinaria interventi formativi, finalizzati alla riconversione e riqualificazione del personale del settore, e assegni c.d. emergenziali ad integrazione del trattamento di disoccupazione per i lavoratori non aventi i requisiti per beneficiare degli assegni ordinari, con il decreto interministeriale del 28 luglio 2014, n. 83486 è stato adeguato alle disposizioni della legge 92 del 2012, art. 3 comma 42.

Nelle more di tale adeguamento, il d.l. 150 del 2014, convertito nella legge 15 del 2014 (art. 8 comma 2 bis) ha prorogato la validità del Fondo fino al 30 giugno 2014, pur se l'art. 3, comma 47, della legge 92 del 2012 ha abrogato le disposizioni dell'art. 2 comma 28 della legge 662 del 1996 e del regolamento emanato con d.m. 477 del 1997, a decorrere dal 1° gennaio 2014. Ne è conseguita la possibilità per il Comitato amministratore di disporre l'ammissione alle prestazioni di soggetti richiedenti nel rispetto della normativa previgente. Peraltro, alla avvenuta proroga delle prestazioni avrebbe dovuto corrispondere la proroga degli obblighi contributivi previsti per il finanziamento delle prestazioni medesime; il Comitato amministratore, invece, con deliberazione n. 98/2014 ha sospeso l'obbligo di versamento del contributo ordinario (previsto dall'articolo 6, comma 1 del d.l. n. 158/2000). Sospensione però che, in un quadro normativo pur complesso, non appare avere valido supporto giuridico.

I rendiconti della gestione relativa agli anni 2013 e 2014 presentano, rispettivamente, un disavanzo economico di 31,1 mln di euro e di 93,6 mln, con un netto peggioramento rispetto all'esercizio precedente. L'avanzo patrimoniale ammonta a 202.225 nel 2013 ed a 108.662 mgl di euro nel 2014.

Il Fondo di solidarietà per il settore del credito cooperativo, istituito con il decreto interministeriale 157 del 2000 per gestire interventi in favore dei dipendenti da imprese del settore interessate da situazioni di eccedenze transitorie o strutturali di personale, è stato adeguato, con decreto interministeriale 82761 del 20 giugno 2014, alle disposizioni della legge 92 del 1992.

Al riguardo è da rilevare che, nonostante la suddetta legge n. 92 abbia individuato espressamente le prestazioni da erogare, pur concedendo alle parti sociali la possibilità di modulare le tipologie di interventi alla luce delle specificità dei settori produttivi, il decreto interministeriale citato ha disposto il finanziamento di prestazioni a favore dei lavoratori interessati da riduzione dell'orario di lavoro in applicazione di contratti di solidarietà espansivi ai sensi dell'art. 2 del d.l. 30 ottobre 1984, n. 726, convertito dalla l. 19 dicembre 1984, n. 863. Tale specifica prestazione contemplata dal decreto interministeriale non appare inquadrabile in alcuna delle fattispecie descritte dai commi 4, 11 e 17 dell'articolo 3 della legge n. 92/2012, confermate dai successivi commi 31 e 32. Ne consegue che con gli accordi collettivi si è addivenuti all'introduzione di una prestazione, in carenza di specifica disposizione normativa, che seppur finanziata con risorse delle aziende del settore, incide sulla ratio dell'istituzione di tali fondi, stravolgendone la originaria finalità di sostegno ai lavoratori in caso di involontaria perdita del reddito.

La legge 92 del 2012, art. 3 comma 19, ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2014, l'attivazione di un Fondo di Solidarietà residuale, volto a tutelare, in costanza di rapporto di lavoro, il reddito dei lavoratori dipendenti dalle imprese appartenenti ai settori non rientranti nel campo di applicazione della normativa in materia di integrazione salariale con più di 15 dipendenti.

Il Fondo è stato istituito con decreto interministeriale n. 79141 del 7 febbraio 2014 e costituisce una gestione dell'Inps, dotata di autonoma gestione finanziaria e patrimoniale. Il finanziamento è assicurato (art. 3 comma 20 bis legge 92) mediante un contributo ordinario dello 0,50 per cento della retribuzione mensile imponibile ai fini previdenziali dei lavoratori dipendenti (esclusi i dirigenti), di cui due terzi a carico del datore di lavoro e un terzo a carico del lavoratore, nonché da un contributo addizionale totalmente a carico del datore di lavoro che ricorra alla sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, calcolato in rapporto alle retribuzioni perse nella misura del 3 per

cento per le imprese che occupano fino a 50 dipendenti e del 4,50 per cento per le imprese che occupano più di 50 dipendenti.

Con circolari n. 99 e n. 100 del 2014, l'Inps ne ha disciplinato il funzionamento e le modalità di finanziamento.

Con decreto del Ministero del lavoro 9 dicembre 2015 è stato nominato il Comitato amministratore del Fondo.

Anche per il Fondo in questione, secondo le disposizioni della legge 92 del 2012, è previsto il pareggio di bilancio e l'impossibilità di erogare prestazioni in carenza di disponibilità. In conseguenza, il risultato di esercizio positivo si traduce in una assegnazione al Fondo di accantonamento dei risultati d'esercizio, predisposto per la copertura delle prestazioni da erogare.

Sulla situazione economica del fondo residuale incidono le conclusioni dell'interpello 6 marzo 2015, n. 5 del Ministero del lavoro³⁷ adottato a seguito di istanza avanzata dall'Associazione generale Cooperative italiane, dalla Confcooperative e dalla Legacoop al fine di conoscerne il parere in ordine alla interpretazione della disciplina recata dall'art. 3, comma 19, della l. n. 92/2012 in materia di Fondo di solidarietà residuale, con riferimento alla sussistenza dell'obbligo contributivo per i lavoratori svantaggiati delle cooperative sociali di tipo b), di cui alla legge n. 381/1991.

Nel caso di specie è stata chiesta l'esclusione dal versamento del contributo ordinario, pari allo 0,50 per cento delle retribuzioni mensili imponibili ai fini previdenziali, previsto per finanziare il suddetto Fondo, con contestuale mantenimento del diritto di accesso alla prestazione garantita dal Fondo stesso.

In merito è stato argomentato che la disposizione di cui alla art. 4, comma 3, legge n. 381/1991 - che prevede l'azzeramento delle aliquote complessive e dunque un totale esonero contributivo - "non sembra rientrare nell'ambito della normativa in ordine agli sgravi contributivi", ex art. 5 del decreto n. 79141 non applicabile ai contributi di finanziamento del Fondo residuale. Ne deriva che nell'ambito delle cooperative sociali di tipo b), non essendo l'azzeramento contributivo ascrivibile alla categoria degli sgravi, è garantito il mantenimento del diritto di accesso alla prestazione garantita dal Fondo residuale di cui all'art. 3, comma 19, l. n. 92/2012, per i lavoratori svantaggiati, pur venendo meno la debenza del contributo ordinario, i cui oneri gravano sulle altre categorie di soggetti contribuenti. Inoltre, l'attribuzione della diversa valenza agli sgravi e agli esoneri ai fini della automatica esclusione dall'obbligo di versamento del contributo ordinario dello 0,50 per cento al fondo residuale, trova applicazione per tutte le assunzioni con contratto di lavoro

³⁷La Circolare Inps 29 gennaio 2015, n. 17 prevede l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro in relazione alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato con decorrenza nel corso del 2015.

a tempo indeterminato effettuate a decorrere dal 1 gennaio 2015, avvalendosi dell'esonero contributivo di cui all'articolo unico, commi 118 e seguenti, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Nella tabella che segue sono esposti i dati, espressi in migliaia di euro, relativi al valore della produzione del Fondo residuale derivanti dal consuntivo 2014.

Tabella 61 - Contributi a carico dei datori di lavoro

Descrizione	Consuntivo 2014			
	da accertare nel 2014	rateo al 31/12/ 2013	rateo al 31/12/2014	Totale
Contributi ordinari	147.255.369,82	0	18.186.356,00	165.441.725,82
Contributo Addizionale (3% o 4,5%)		0	0	0
	147.255.369,82	0	18.186.356,00	165.441.725,82

Il d.lgs. 148 del 2014, agli articoli 26-40, ha completamente sostituito la normativa dell'art. 3 della legge 92 del 2012, prevedendo che con un decreto interministeriale la disciplina del Fondo di solidarietà si adegui dal 1° gennaio 2016 alle disposizioni del medesimo decreto legislativo. In particolare, l'art. 29 prevede che da tale data il Fondo residuale assuma la denominazione di Fondo di integrazione salariale, con conseguente applicazione a quest'ultimo, in aggiunta alle disposizioni dell'art. 29 citato, delle disposizioni del decreto interministeriale 79141 del 7 febbraio 2014.

Il Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali è stato istituito con decreto ministeriale del 24 novembre 2003 n. 375 al fine di contribuire, 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, in via straordinaria all'erogazione di assegni straordinari per il sostegno del reddito per un massimo di 60 mesi ed al versamento della contribuzione correlata.

Anche il Fondo in questione, secondo le disposizioni della legge 92 del 2012 citata, deve essere adeguato alle norme contenute nella legge stessa riguardanti i fondi di solidarietà, con conseguente abrogazione dei previgenti decreti recanti i regolamenti dei fondi.

Il previsto decreto ministeriale non risulta però ancora adottato.

Peraltro, è sospeso l'obbligo del versamento dei contributi, previsto dal decreto interministeriale del 13 novembre 2002 (emanato in attuazione dell'art. 81 della legge 342 del 2000), consistente in una assegnazione annua da parte del Fondo di previdenza dipendenti esattoriali di importo non superiore a 97.868.582,38 euro, da erogare con decreto dei Ministri del lavoro e dell'economia (ai

sensi della legge 342 del 2000), con cadenza trimestrale per un periodo non inferiore a sei anni fino alla concorrenza dell'avanzo patrimoniale di 587.543.059 euro, esistente alla data del 31.12.1998 nel Fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dalle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette; avanzo destinato poi al Fondo in questione.

A seguito della scadenza del Comitato Amministratore e del mancato adeguamento del Fondo alle disposizioni della legge Fornero, l'assegnazione per gli anni in questione è stata effettuata con determinazione presidenziale n. 141 del 23 ottobre 2015.

Non risulta ancora nominato il Comitato amministratore del Fondo di solidarietà del personale dipendente delle aziende, sia pubbliche che private, che svolgono servizi di trasporto pubblico, autofiliferrotranvieri e di navigazione sulle acque interne e lagunari, istituito con decreto interministeriale n. 86985 del 9 febbraio 2015 sulla base di accordi sindacali dell'8 luglio 2014.

Non risultano istituiti i Fondi solidarietà del settore ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani e del settore dell'industria armatoriale, costituiti rispettivamente con accordi sindacali del 6 e del 24 marzo 2014. In conseguenza del ritardo ministeriale nel recepimento degli accordi e nella nomina degli organi, le gestioni istituite giuridicamente presso l'Inps risultano prive di rappresentanze.

10.16 La legge finanziaria del 2007 (l. 296 del 2006 art. 1, comma 749), anticipando di un anno l'entrata in vigore della disciplina relativa alla previdenza complementare (decreto leg.vo 252 del 2005), ha comportato l'attivazione, dal 1° gennaio 2007, di due nuove gestioni avuto riguardo alle modalità esplicite o implicite di conferimento del Tfr alle diverse forme di previdenza complementare: "Fondinps" e il Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile o Fondo di Tesoreria gestito dall'Istituto per conto dello Stato.

Tale ultimo Fondo, istituito presso l'Inps, in base all'articolo 1, commi da 755 a 759, della citata legge finanziaria, viene gestito per conto dello Stato attraverso un apposito c/c di Tesoreria, alimentato, con periodicità mensile, dai versamenti effettuati dai datori di lavoro privati con più di 50 dipendenti, in misura corrispondente alla quota di Tfr maturata e non destinata ad altre forme pensionistiche complementari, al netto delle prestazioni erogate, che la Tesoreria preleverà al momento del loro utilizzo.

Le disposizioni di attuazione della normativa sono state dettate con decreto dei Ministri del lavoro e dell'economia del 30 gennaio 2007.

Le modalità di erogazione delle prestazioni sono riconducibili ad un sistema previdenziale a ripartizione; al fine di procedere all'erogazione delle prestazioni si applica il principio di automaticità ex art. 2116 c.c..

Le entrate contributive del Fondo ammontano, nel 2013, a 5,5 mld di euro (-559 mln rispetto al 2012) e nel 2014 a 5,6 mld di euro; le prestazioni (per liquidazioni e anticipazioni di Tfr) ammontano a 2,6 mld di euro nel 2013 (+171 mln rispetto al 2012) ed a 3 mld nel 2014. A queste sono da aggiungere trasferimenti passivi allo Stato per 3 mld nel 2013 e 2,8 mld di euro nel 2014, con i conseguenti impatti sui saldi del rendiconto generale dell'Istituto.

E' ancora da segnalare, come già effettuato nei precedenti referti, che a decorrere dalla istituzione del Fondo e fino al dicembre 2014 le somme utilizzate dallo Stato ammontano a 28,6 mld di euro (25,8 mld a tutto il 2013); ciò determina un corrispondente debito a carico delle finanze pubbliche per fronteggiare le future prestazioni.

Il conto economico del Fondo chiude in pareggio con un patrimonio netto pari a zero. Al 31 dicembre 2014 rimane un saldo di conto per crediti verso l'Inps in disponibilità liquide di 653 mln di euro e un fondo accantonamento – per quote Tfr da utilizzare negli esercizi futuri - di 1,9 mld di euro (2,1 mld nel 2013).

10.17 Fondinps, quale forma pensionistica residuale, è stato normativamente istituito presso l'Inps, ma non è amministrato dall'Istituto né incluso nel suo bilancio generale, in quanto dotato di autonomia patrimoniale, amministrativa e contabile, oltre che regolamentare; è sottoposto alla vigilanza della COVIP.

Sono destinatari di Fondinps i lavoratori dipendenti che nel termine di legge loro assegnato per compiere la scelta di destinazione del trattamento di fine rapporto (Tfr) non si esprimono (c.d. "silenti") e sono sprovvisti di una forma di previdenza complementare di riferimento, individuata a tal fine da accordi o contratti collettivi ad essi riferibili. L'adesione al Fondo avviene quindi attraverso un conferimento tacito del Tfr.

Al 31 dicembre 2014 il numero complessivo di dipendenti attivi iscritti al Fondo è pari a 36.527, di questi solo 7.240 risultano versanti, mentre i rimanenti 29.287 non hanno effettuato versamenti nell'anno; ciò che testimonia la precarietà e la temporaneità dei rapporti di lavoro.

Al 31 dicembre 2014, le aziende con dipendenti aderenti a Fondinps risultano essere 3.137, in lieve aumento rispetto al 2013.

Il Fondo è connotato da specifiche peculiarità. Si presenta, infatti, quale unico fondo complementare direttamente disciplinato da disposizioni normative e da un regolamento

ministeriale, privo di un proprio statuto e con una gestione dei servizi amministrativi e contabili, nonché di raccolta e di erogazione delle prestazioni (previste dal d.interm. del 30 maggio 2007) effettuata in convenzione con Inps, essendo privo di una propria struttura organizzativa. Per il suo funzionamento il Fondo fa ricorso, tramite rapporti convenzionali o contrattuali, a società esterne.

La convenzione con l'Inps, peraltro, è stata attivata solo nel 2009, con conseguenti problemi di ordine funzionale e gestionale, e si è tradotta, su proposta dello stesso Istituto, in un rapporto tra più soggetti e precisamente: la società originariamente impiegata per le attività di supporto, mantenuta per alcuni compiti specialistici (Previnet spa), la società Italia Previdenza-Sispi spa (istituita nel 2001 con azioni detenute da Inps per il 65 per cento e da Ipost per il 35 per cento e divenuta poi a partecipazione totale dell'Inps), lo stesso Istituto.

Il controllo sul Fondo, in base alle disposizioni regolamentari, è esercitato dai Sindaci dell'Inps, mentre i compiti di revisione contabile sono stati affidati a una società in esito ad apposita procedura ad evidenza pubblica.

Lo svolgimento della gestione amministrativa è affidato con convenzione di durata fino al 31 dicembre 2014 alla citata società Italia Previdenza-Sispi spa che in particolare cura lo svolgimento delle attività di gestione del sistema informativo, di gestione amministrativa delle posizioni individuali degli iscritti al Fondo e di gestione contabile.

La fornitura del servizio di gestione titoli e invio del modello Unico e 770 è affidato ad altra Società, Service Previnet spa (service amministrativo di Fondinps), mentre il monitoraggio della gestione finanziaria è affidato all'Advisor Mangusta Risk Italia srl. Tutto ciò, comporta un incremento dei costi a carico della gestione

Il bilancio 2013 registra un attivo netto destinato all'investimento di 60 mln di euro (53,3 mln nel 2012), con spese di gestione in aumento a 258,4 mgl, che hanno appesantito ulteriormente il conto economico.

La dilatazione di quest'ultime, con dirette ripercussioni sul rendimento delle quote, è conseguenza della integrale attuazione della convenzione di servizio e di tutti gli adempimenti formalmente prescritti dalla disciplina generale, come il monitoraggio sulla gestione degli investimenti e funzione finanza.

Malgrado le richieste effettuate non è stata data attuazione alla predisposizione di un budget e sulle prospettive di sostenibilità del Fondo, come dimostra l'ulteriore diminuzione del numero dei versanti - per un ammontare superiore a 100 euro ma spesso limitato ad una o due quote, - che da 12.414 si sono ridotti a 7.089 su un numero di iscritti di 36.777 (36.031 nel 2012), prevalentemente

in rapporto di lavoro precario in quanto i dipendenti da società di somministrazione di lavoro sono stati assorbiti dalla neo costituita Fontemp.

Il perdurare di crisi generale dei mercati finanziari non ha permesso di garantire un rendimento superiore o uguale al Tfr, ma comunque superiore a quello minimo previsto (1%) dalla nuova convenzione con il soggetto gestore per il periodo ottobre 2012 – settembre 2014.

Il 2014 registra un attivo netto di 67 mln di euro, con un minore incremento (+5,1 mln) rispetto ai +6,7 del 2013, attribuibile sia ad un calo dei contributi (-0,65 mln) che a perdite da operazioni finanziarie (0,24 mln) e nonostante una stabilità delle spese di gestione (259 mgl di euro).

L'esercizio è stato caratterizzato, nell'ultimo trimestre 2014, dal cambio del gestore finanziario da Ina Assitalia S.p.a. a UnipolSai Assicurazione S.p.a. con cui Fondips ha sottoscritto una nuova convenzione caratterizzata da un rendimento non più fisso ma legato al tasso di rivalutazione dell'inflazione italiana.

Dall'inizio della gestione (ottobre 2009) il rendimento totale è stato del 12,68 per cento a fronte di un +14,34 per cento del Tfr.

Pur registrando una leggera ripresa dei versanti pari a 7.240 (+151 unità), alla luce dello scenario economico negativo il calo dei contributi è da attribuire alle somme unitarie (comunque superiori a 100 euro) e all'entità esigua dei versamenti; questo a conferma della esigenza, già prospettata nei precedenti referti, di pervenire quanto prima ad una decisione definitiva sulla sussistenza del Fondo.

10.18 A seguito della avvenuta incorporazione dell'Inpdap nell'Inps, in attuazione delle disposizioni del d.l. 201 del 2011 (art. 21, comma 1), si è reso necessario – tenuto conto della specifica normativa con la quale venivano disciplinate le attività dell'Ente soppresso – istituire una apposita gestione denominata “Gestione speciale di previdenza dei dipendenti della Pubblica Amministrazione, già iscritta al soppresso Inpdap ex art. 21 del d.l. 201 del 2011”, articolata in dieci contabilità, con le separate evidenze contabili, che rispecchiano le tipologie di attività oggetto di rilevazione nel soppresso Istituto. In particolare:

- Cassa pensioni dipendenti enti locali (ex Cpdel), con 1.282.184 iscritti;
- Cassa pensioni sanitari (ex C.P.S.) per il personale medico delle aziende sanitarie locali con 116.825 iscritti;
- Cassa pensioni ufficiali giudiziari e aiutanti ufficiali giudiziari (ex C.P.U.G.), con 4.058 iscritti;
- Cassa insegnanti asili nido e scuole elementari parificate (ex C.P.I.) con 33.672 iscritti;
- Cassa trattamenti pensionistici statali (ex C.T.P.S.), con 1.788.890 iscritti;

- Gestione autonoma delle prestazioni creditizie e sociali, con 3.253.970 iscritti;
- Gestione per il trattamento di fine servizio ai dipendenti degli enti locali (ex I.N.A.D.E.L.), con 1.293.696 iscritti;
- Gestione per il trattamento di fine servizio al personale dipendente dalle Amministrazioni statali (ex E.N.P.A.S.), con 1.749.587 iscritti;
- Gestione per la previdenza al personale dipendente degli enti di diritto pubblico (ex E.N.P.D.E.P.), con 158.993 iscritti;
- Gestione per l'assistenza magistrale (ex E.N.A.M.) con 283.000 iscritti.

La nuova gestione, inserita nel bilancio dell'Inps, conserva rilevanza economica e patrimoniale, rispettando la disposizione dell'art. 69, comma 14, della legge 338 del 2000, in analogia alle altre gestioni e fondi amministrati dall'Istituto.

Il risultato di esercizio complessivo della Gestione speciale, composto dai risultati delle singole contabilità separate, presenta un disavanzo pari, nel 2013, a 5,9 mld di euro (7,1 mld nel 2012) e, nel 2014, a 3,2 mld di euro.

Le entrate contributive, si mantengono nel biennio intorno ai 55 mld di euro; le prestazioni ammontano, nel 2013, a 62,1 mld di euro e nel 2014 a 61,9 mld (- 249 mln rispetto all'esercizio precedente), di cui 57,7 mld nel 2014 di tipo pensionistico (56,5 mld nel 2013; 56,4 mld nel 2012), al netto della quota GIAS, pari in tale anno a 7,6 mld di euro (8,1 mld nel 2013).

Diminuiscono le spese per trattamenti di fine servizio, che ammontano nel 2012 a 6,35 mld di euro, a 5,5 mld nel 2013 ed a 3,9 mld di euro nel 2014; di queste, 2,8 mld riguardano l'ex Enpas e 1 mld di euro l'Inadel.

In particolare, si evidenzia nel 2013 una forte riduzione dei trasferimenti passivi, soprattutto riconducibili agli Istituti di patronato (da 228,7 mln a 76,8 mln di euro) e a un raddoppio delle poste correttive e compensative di entrate correnti, imputabili ai rimborsi di contributi Tf e Tfs (da 1 mln a 10,4 mln di euro).

Il miglioramento del 2014 deriva esclusivamente dai +3,3 mld di euro (da 0,6 mld a 4 mld di euro) di copertura di periodi assicurativi riconducibili all'attività di smaltimento delle giacenze in materia di riscatti e ricongiunzioni da altre gestioni; di questi 2,5 mld sono attribuibili alla Cassa pensioni dipendenti enti locali e 1,4 mld di euro alla Cassa trattamenti pensionistici statali.

L'esercizio in esame è stato interessato dalla mancata valorizzazione della voce "rimborso dalla GIAS a copertura del disavanzo economico della Ctps (art. 2, comma 5, della legge 183/2011)" per 339 mln di euro in quanto il disavanzo è interamente coperto direttamente e indistintamente da

una quota di “Apporto dello Stato per garantire il pagamento delle pensioni alla gestione Ctps”, indicata tra la quota GIAS a finanziamento delle pensioni a carico della specifica cassa.

Lo stato patrimoniale espone al 31 dicembre 2014 un attivo di 42,7 mld di euro, in aumento di 2 mld di euro, attribuibile quasi esclusivamente all’incremento delle disponibilità liquide (+2,1 mln) e un indebitamento di 46,5 mld di euro, in diminuzione di 16,4 mld di euro; la quota verso lo Stato quasi si annulla (91 mln di euro) a seguito della citata cancellazione di 21,7 mld di euro e la automatica accensione di una posta equivalente del patrimonio netto.

Tale intervento è attribuito alle due più grandi Casse, quella per i trattamenti dello Stato (Ctps) e quella degli enti locali (Cpdel) che registrano, rispettivamente, una eliminazione di debiti verso lo Stato di 13,3 mld e di 8,4 mld di euro.

Tabella 62 - Situazione patrimoniale gestione ex Inpdap

(dati in milioni)

Casse e gestioni ex Inpdap	Situazione patrimoniale al 1.1.2014	Effetti art.1 comma 5 L. 147/2013	Situazione patrimoniale al 31.12.2014
ENPAS	2.435		3.745
INADEL	5.180		5.955
ENPDEP	36		46
CPDEL	-43.766	8.399	-40.724
CPI	127		89
CPUG	110		114
CPS	20.333		20.078
CTPS	-15.992	13.299	-2.693
CREDITO	8.109		8.464
Ex ENAM	106		115
TOTALE	-23.317	21.698	-4.812

10.19 Anche per l’Enpals, incorporato nell’Inps ai sensi dell’art. 21, comma 1, del d.l. 201 del 2011, è stata istituita una apposita gestione denominata “Gestione speciale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo, già iscritti al soppresso Enpals”, articolata in tre contabilità separate che rispecchiano le tipologie di attività oggetto di rilevazione nel soppresso Istituto. In particolare:

- Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo
- Fondo pensioni sportivi professionisti
- Fondo assistenza e previdenza pittori, scultori, musicisti e autori drammatici.

Per ciascuna contabilità separata sono state istituite le corrispondenti evidenze contabili, nell’ambito degli investimenti patrimoniali, per rilevare le risultanze gestionali degli impieghi mobiliari e immobiliari.

Il rendiconto dell'anno 2013 presenta un risultato economico di esercizio di 366 mln di euro (+60 mln rispetto al 2012); quello relativo all'anno 2014 un risultato economico pari a 208,5 mln di euro (-158 mln rispetto al 2013).

Di seguito sono esposti il risultato di esercizio complessivo della Gestione, composto dai risultati delle singole contabilità separate, e la relativa situazione patrimoniale.

Tabella 63 - Risultato di esercizio e situazione patrimoniale della Gestione

(dati in milioni)

Descrizione	Risultato di esercizio	Risultato di esercizio	Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre		
	2013	2014	2013	2014	Differenze
Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo	246	145	2.755	2.900	145
Fondo pensioni sportivi professionisti	120	64	972	1.036	64
Fondo assistenza e previdenza pittori, scultori, musicisti e autori drammatici	0	-1	9	8	-1
TOTALE	366	208	3.736	3.944	208

Le entrate contributive nel 2013 ammontano a 1.161 mln di euro (di cui 1.052 del Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo e 109 mln del Fondo pensioni sportivi professionisti) e nel 2014 a 1.123 mln di euro (di cui 1.017 mln del Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo e 106 mln del Fondo pensione sportivi professionisti), in diminuzione di 39 mln di euro rispetto all'anno precedente.

I trasferimenti dalla GIAS a copertura delle minori entrate, ai sensi dell'art. 1 comma 188, della legge 296 del 2006, ammontano, nel 2013, a 17 mln euro e, nel 2014, a 19 mln, in gran parte riferibili al Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo.

Le prestazioni, a loro volta, hanno comportato una spesa di 862 mln di euro nel 2013 e di 865 mln nel 2014, di cui 820 del Fondo pensioni lavoratori dello spettacolo.

Gli interessi attivi, pari a 61 mln di euro nel 2013 diminuiscono di 31 mln nel 2014.

Migliora la situazione patrimoniale con un attivo di 3,7 mld di euro nel 2013 e di 3,9 mld di euro nel 2014.

La gestione è caratterizzata da una importante patrimonializzazione che l'esercizio 2013 ha ridimensionato nella componente finanziaria passata da 888 a 447 mln di euro. In particolare nelle immobilizzazioni, al 31 dicembre 2014, risultano iscritti 462 mln di euro, di cui 25 mln per quelle materiali e 437 mln per le finanziarie, mentre l'attivo circolante raggiunge i 3,4 mld con una crescita rispetto al 2012 di 1 mld di euro, attribuibile ai +1,1 mld dei rapporti diretti in c/c con la gestione produzione e servizi.

La gestione appare equilibrata, anche se la forte riduzione della componente finanziaria ne ha indebolito l'assetto strutturale e forte rimane l'apporto alle gestioni deficitarie dell'Istituto; si

segnala l'esigenza di interventi per un definitivo adeguamento, pur nel rispetto dell'autonomia del Fondo.

11. Le risultanze della gestione generale

11.1 Il bilancio dell'Istituto comprende la gestione finanziaria e patrimoniale di tutte le gestioni svolte; queste ultime sono rappresentate solo in termini economico/patrimoniali e mantengono piena autonomia.

Vengono inoltre redatti un conto economico e uno stato patrimoniale generale al netto degli interventi assistenziali individuati in una apposita gestione (GIAS) per una prima e non ancora adeguata separazione da quelli previdenziali.

Al fine di dare attuazione al processo di armonizzazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni (in osservanza della legge 196 del 2009 e del d.lgs. n. 91 del 2011), l'Inps fin dal 2009 ha elaborato tale documento contabile per missioni e programmi in fase di sperimentazione e come bilancio parallelo al bilancio preventivo ufficiale con l'obiettivo di evidenziare la relazione esistente tra le risorse stanziare e le finalità perseguite dall'azione amministrativa, spostando l'attenzione dal soggetto che gestisce le risorse alle finalità cui le risorse sono destinate.

In attuazione delle disposizioni del d.p.c.m. 12 dicembre 2012 e del d.m. del 1 ottobre 2013, ha proceduto, altresì, alla riformulazione delle missioni che interessano l'attività e le funzioni dell'ente in: Politiche previdenziali, Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, Politiche per il lavoro, Servizi istituzionali e generali, Servizi istituzionali e generali delle pubbliche amministrazioni, Servizi per conto terzi e partite di giro, Fondi da ripartire, Debiti di finanziamento.

Tali missioni sono state suddivise in programmi di spesa – quali aggregati omogenei di attività diretti a perseguire le finalità individuate con le missioni stesse – che sono stati ridefiniti in sede di bilancio preventivo 2016, previo parere favorevole dei Ministeri vigilanti, tenendo conto della specificità dell'Ente e delle attività e funzioni svolte in ambito economico e sociale.

I programmi individuati sono stati raccordati con i gruppi COFOG per la classificazione internazionale della spesa pubblica per funzione secondo il sistema dei conti europei SEC2010 la cui applicazione è stata definita dal regolamento (UE) n. 549/2013.

11.2. L'iter procedimentale del preventivo per l'anno 2013 ha fatto registrare un notevole ritardo nella predisposizione che ha comportato da parte del Presidente l'autorizzazione alla gestione provvisoria.

Tale bilancio ha tenuto in considerazione gli enti incorporati oltre ai consueti parametri macroeconomici di finanza pubblica del DEF iniziale e le componenti interne.

Il rapido deterioramento delle prospettive economiche generali e i ritardi dell'iter procedimentale hanno influenzato l'attendibilità dei parametri riportati dal DEF; da ciò deriva l'esigenza di migliorare la trasparenza dei fattori interni, elementi fondanti dei processi di stima su cui si disegna l'intera architettura del documento preventivo.

Di seguito si rappresenta l'andamento, nell'anno 2013, dei saldi previsionali e finali, indicando le previsioni iniziali, le variazioni conseguenti, nonché i dati delle previsioni assestate per concludere con l'esposizione dei dati del bilancio consuntivo, dal cui confronto si rileva un generale consistente peggioramento, con effetti anche sull'avanzo di amministrazione.

Tabella 64 - Andamento dei saldi previsionali e finali anno 2013

(dati in milioni)

	A	B*	C	D	E	F	G	H
	Iniziale	Prima nota	B - A	Assestate	D - B	Consuntivo	F - A	F - D
Risultato finanziario di competenza complessivo	-10.721	-10.631	90	-11.169	-538	-8.724	1.997	2.445
Anticipazione di cassa dello Stato	18.274	17.314	-960	18.219	905	17.005	- 1.269	-1.214
Apporti complessivi dello Stato (in termini di competenza)	94.892	95.889	997	97.416	1.527	99.076	4.184	1.660
Apporti complessivi dello Stato ** (in termini di cassa)	92.428	93.008	580	93.414	406	95.521	3.093	2.107
Avanzo di amministrazione	45.937	46.027	90	42.701	-3.326	43.890	- 2.047	1.189
Risultato economico di esercizio	-9.714	-9.245	469	-14.407	-5.162	-12.846	- 3.132	1.561
Netto patrimoniale	15.416	15.885	469	7.468	-8.417	9.028	- 6.388	1.560

(*) Prima e seconda nota fanno registrare gli stessi valori aggregati, ad esclusione dell'avanzo di amministrazione (46.122 mln in seconda nota di variazione).

(**) Al netto delle anticipazioni di cassa.

Tra preventivo iniziale e prima nota di variazione non si registrano scostamenti a differenza dell'esercizio precedente nel quale le incorporazioni hanno influito notevolmente sulla dinamica dei saldi gestionali.

Il confronto con il consuntivo rileva un leggero recupero dei saldi più rilevanti alla luce degli apporti statali che si attestano intorno ai 100 mld di euro e con anticipazioni di cassa per 17 mld di euro che vanno ad aggravare la posizione debitoria verso lo Stato. In tale situazione, i finanziamenti statali in crescita, soprattutto quelli in conto competenza, rappresentano una costante indispensabile per la tenuta dei costi dell'Istituto. Tale contributo non appare però sufficiente a migliorare i saldi economici rispetto a quelli previsti in fase di documento originario, chiaro segno del peso delle poste non riconducibili alle movimentazioni numerarie.

Pur se in miglioramento rispetto ai dati previsionali dell'assestamento, l'avanzo di amministrazione continua a ridimensionarsi verso valori ancora sufficienti a coprire il deficit finanziario di competenza che però, alla luce del divario sempre più grande tra prestazioni in

umento e contributi a crescita zero, rimane strutturalmente vincolato al livello dei trasferimenti statali.

11.2.1 Anche il 2014 ha comportato il ricorso alla gestione provvisoria, per il ritardo nella predisposizione dei documenti contabili.

Pur in presenza di dati economici in leggero miglioramento, tale mancanza di tempestività ha concorso a rendere scarsamente attendibile il quadro di riferimento macroeconomico del DEF aggiornato al settembre 2013, che unita alla difficoltà di rendere più trasparente i fattori endogeni, ha continuato ad indebolire la struttura del preventivo originale con conseguenze sui dati di consuntivo tra i quali, in particolare, la consistente, continua crescita dei residui attivi.

Tabella 65 - Andamento dei saldi previsionali e finali anno 2014

(dati in milioni)

	A	B	C	D	E	F	G	H
	Iniziale	Prima nota	B - A	Asses.to	D - B	Consunt.vo	F - A	F - D
Risultato finanziario di competenza complessivo	-12.021	- 8.342	3.679	-7.820	522	-7.007	5.014	813
Anticipazione di cassa dello Stato	20.869	17.188	3.681	22.489	5.301	19.064	- 1.805	-3.425
Apporti complessivi dello Stato (in termini di competenza)	97.950	101.919	3.969	100.701	-1.218	98.440	490	-2.261
Apporti complessivi dello Stato * (in termini di cassa)	95.121	98.349	3.228	95.603	-2.746	95.267	146	-336
Avanzo di amministrazione	30.680	34.358	3.678	36.070	1.712	35.743	5.063	-327
Risultato economico di esercizio	-11.997	-7.962	4.035	-12.151	-4.189	-12.485	- 488	-334
Netto patrimoniale	-4.529	21.204	25.733	18.575	-2.629	18.407	22.936	-168

(*) Al netto delle anticipazioni di cassa.

Il 2014 ha visto due aggiornamenti al preventivo originale, con una prima nota di variazione che ha registrato scostamenti significativi nei saldi generali, attribuibili al potenziato intervento pubblico, come dimostrano i + 4 mld di maggiori apporti che hanno contribuito ad alleggerire il margine negativo del saldo economico (da - 12 a - 8 mld) e finanziario (da - 12 a - 8,3 mld). L'intervento statale è stato risolutivo soprattutto nel contributo al ripiano del disavanzo ex Inpdap per 21,6 mld che ha permesso di ristabilire un consistente margine patrimoniale (21,2 mld). Le previsioni assestate, adottate sulla base del DEF dell'aprile 2014, peggiorativo rispetto al documento precedente (DEF 2013 aggiornato) portano il risultato economico a - 12,1 mld. Sul fronte della cassa le anticipazioni raggiungono i 22,5 mld, livello mai raggiunto prima.

Il confronto con il consuntivo rileva un peggioramento del saldo economico a differenza del saldo finanziario, in quanto riconducibile alle voci che non danno origine a movimentazioni finanziarie, come l'incremento della quota d'accantonamento per la svalutazione dei crediti (+ 0,5 mld) e l'eliminazione dei residui attivi (1,25 mld), mentre gli apporti statali sia in termini di competenza

che di cassa iniziano ad arretrare e si avvicinano ai valori di preventivo. Il consuntivo, inoltre, sembra in parte riconfermare i dati del preventivo originario se si escludono i + 5 mld di euro del risultato finanziario imputabile a minori impegni per prestazioni istituzionali.

Dai 30,7 mld del preventivo originario, l'avanzo di amministrazione raggiunge i 35,7 mld, ridimensionato rispetto al 2013, ma ancora sufficiente a coprire il deficit finanziario di competenza.

11.3 I progetti dei conti consuntivi 2013 e 2014, in ritardo rispetto alla scadenza del 31 maggio, sono stati adottati, rispettivamente, con determinazione commissariale n. 123 del 29 luglio 2014 e n. 83 del 24 luglio 2015 ed approvati dal Civ il 23 settembre 2014 e il 29 settembre 2015.

I documenti di bilancio analizzati sono la situazione finanziaria e amministrativa, il conto economico e la situazione patrimoniale finale.

I principali saldi del rendiconto generale 2013 e 2014, rapportati a quelli dell'esercizio 2012, sono esposti nella seguente tabella.

Tabella 66 - Saldi del rendiconto generale anni 2013 e 2014

(dati in milioni)

Aggregati	2012	2013	2014
Avanzo/disavanzo finanziario	- 9.786	-8.724	- 7.007
di parte corrente	- 9.175	-8.799	- 6.678
in c/capitale	- 611	75	- 329
Avanzo di amministrazione	53.870	43.890	35.743
Risultato economico	-12.216	-12.846	- 12.485
Patrimonio netto	21.875	9.028	18.407
Apporti complessivi dello Stato *	93.801	99.076	98.440
Riscossioni**	271.586	273.532	296.724
Pagamenti	378.208	388.354	410.281
Apporti complessivi dello Stato***	101.491	112.526	115.331
Per trasferimenti	89.443	95.521	95.267
Per anticipazioni	12.048	17.005	19.064
Entrate contributive	208.076	210.141	211.462
Prestazioni istituzionali	295.742	303.464	303.401

(*) In termini finanziari di competenza al netto delle anticipazioni.

(**) Al netto degli apporti complessivi dello Stato.

(***) In termini finanziari di cassa.

Nel 2013, nel confronto con l'esercizio 2012 influenzato dalle incorporazioni, solo il saldo finanziario di competenza migliora grazie soprattutto alla componente in conto capitale, mentre peggiora il deficit economico (di 630 mln di euro in termini assoluti) che, raggiungendo l'entità di

12.846 milioni di euro, erode il patrimonio netto sino ad un valore inferiore ai 10 mld di euro (9.028 mln).

Anche nel 2014 diminuisce il disavanzo finanziario - che espone sempre valori negativi - riconducibile solo alla gestione di parte corrente, mentre il disavanzo economico, pur diminuendo di 361 mln di euro, si mantiene sotto i 13 mld; solo il riconoscimento a titolo definitivo da parte dello Stato dei debiti ex Inpdap, permette al Patrimonio netto di registrare ancora un valore positivo.

Il divario negativo tra contributi e prestazioni, aggregati più rilevanti dell'intera gestione, causa una continua erosione del patrimonio netto che, però, nel 2014 risente favorevolmente del citato intervento di riconoscimento a titolo definitivo del debito per anticipazioni passive, correttamente imputate dal 2012.

Come già segnalato dalla Corte, si è rilevata una gestione dell'Inpdap caratterizzata da anticipazioni passive non corrispondenti ai residui passivi con parallelo disallineamento tra residui e debiti totali ed effetti sulla situazione amministrativa. Il non corretto criterio di imputazione contabile utilizzato ha influenzato il saldo finanziario gestionale in conto capitale per mancati impegni e un più favorevole importo del risultato di amministrazione. In fase di prima nota 2014 è intervenuto l'art. 1, comma 5, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) che ha reso definitive le anticipazioni a suo tempo ricevute dall'Inpdap negli esercizi precedenti al 2012, procedendo all'accertamento di crediti nei confronti dello Stato per 21,7 mld di euro con valorizzazione della posta del Patrimonio netto (contributi per ripiano disavanzi) e parallelo azzeramento del debito esistente.

In linea con la precedente impostazione, con la prima nota di variazione 2015, in seguito ad un generale programma di riaccertamento dei residui passivi effettuato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, tra i quali quelli perenti diretti alla regolazione dei rapporti di debito con la Tesoreria statale, l'Istituto ha proceduto ad un accertamento di credito nei confronti dello Stato, pari a 3,5 mld di euro ed alla conseguente valorizzazione della posta del Patrimonio netto e azzeramento del debito corrispondente.

I punti di maggiore criticità della gestione 2013 rimangono il differenziale negativo tra aumento dei contributi e aumento delle prestazioni, che pur non attestandosi intorno ai 19 mld di euro del 2012, si mantengono sui 6 mld di euro, nonché l'entità degli apporti statali che raggiungono i 17 mld per anticipazioni con corrispondente aumento dell'indebitamento verso lo Stato.

Le anticipazioni continuano a rimanere un elemento critico anche per il 2014, con valori pari a 19,1 mld mentre per la prima volta si assiste ad un differenziale positivo attribuibile a prestazioni che registrano una leggera contrazione (- 63 mln di euro).

L'avanzo di amministrazione prosegue il trend discendente passando da 53,9 mld del 2012 ai 43,9 mld del 2013 ed ai 35,7 mld di euro del 2014 con la preoccupante prospettiva di limitazione della capacità di garanzia, a causa anche di un incremento dei residui passivi che sopravanza di 8 mld (nel 2013) e di 9 mld (nel 2014) quello fatto registrare dai residui attivi (10 mld nel 2013 e 11,6 mld nel 2014) riconducibile soprattutto al notevole importo assunto dalle anticipazioni di cassa che continuano a non essere pagate.

Evidente risulta quindi la rilevanza degli apporti statali in qualità di trasferimenti e non di anticipazioni di fronte al disavanzo contributi-prestazioni le cui insufficienze potrebbero produrre rilevanti effetti negativi sull'Istituto e non solo.

11.4 I dati sintetici più significativi della gestione finanziaria di competenza sono di seguito esposti:

Tabella 67 - Gestione finanziaria di competenza

(dati in milioni)

		2012	2013	2014	Variazione 2014/13
Tit. 1	Entrate correnti	306.263	313.653	314.529	876
	1 Entrate contributive	208.076	210.141	211.462	1.320
	2 Entrate derivanti da trasferimenti correnti	94.131	99.396	98.733	- 663
	3 Altre entrate	4.056	4.116	4.334	218
Tit.2	Entrate in conto capitale	20.154	26.000	49.065	23.065
	1 Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	7.814	8.590	7.979	- 610
	2 Trasferimenti in conto capitale	0	0	21.709	21.709
	3 Accensione di prestiti	12.340	17.411	19.376	1.966
	Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	12.048	17.005	19.064	2.059
	Altre accensioni di prestiti	292	406	312	- 94
Tit. 4	Partite di giro	55.648	58.048	60.381	2.334
	Totale delle entrate	382.065	397.701	423.975	26.274
Tit. 1	Uscite correnti	315.439	322.452	321.207	- 1.245
	1 Funzionamento	3.522	2.613	2.466	- 147
	2 Interventi diversi	311.561(a)	319.517(b)	318.427(c)	- 1.089
	4 Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	355	323	314	- 9
Tit. 2	Uscite in conto capitale	20.765	25.925	49.394	23.468
	1 Investimenti	8.705	8.870	8.601	- 269
	2 Oneri comuni	12.060	17.056	40.793	23.737
	Rimborso anticipazioni dello Stato	12.048	17.005	19.064	2.060
	Estinzione di altri debiti	12	51	21.729	21.678
Tit. 4	Partite di giro	55.648	58.048	60.381	2.334
	Totale delle uscite	391.852	406.425	430.982	24.557
	Saldo di parte corrente	- 9.175	-8.799	- 6.678	2.121
	Saldo in conto capitale	- 611	75	- 329	- 404
	Saldo complessivo	- 9.786	-8.724	- 7.007	1.717

a) di cui 295.742 mln di euro per prestazioni istituzionali.

b) di cui 303.464 mln di euro per prestazioni istituzionali.

c) di cui 303.401 mln di euro per prestazioni istituzionali.

Tale gestione mostra nel 2013 accertamenti di entrata pari a 397,7 mld di euro e impegni pari a 406,4 mld con un disavanzo di competenza complessivo pari a 8,7 mld di euro, inferiore di circa 1,1 mld a quello registrato nel 2012.

Il deficit di 8,8 mld di euro del 2013, pur se inferiore a quello registrato nell'anno precedente, conferma il grave squilibrio gestionale non solo attribuibile all'ex Inpadap ma anche a tutte le principali gestioni, ad esclusione di quelle dei parasubordinati e dell'ex Enpals.

Allo stato, il ruolo dell'intervento pubblico si conferma indispensabile considerando che l'aumento delle entrate totali pari a circa 15,6 mld di euro (+ 4,1%) superiore a quello delle uscite per circa 0,8 mld di euro è riconducibile a un incremento dei trasferimenti statali, pari a 5,3 mld di euro. Nell'aggregato degli accertamenti, si rileva un forte incremento dei contributi da ex Inpdap (+ 2,3 mld di euro) che compensa ampiamente i -265 mln delle rimanenti gestioni, mentre il peso delle prestazioni pensionistiche dei lavoratori pubblici cresce (+ 1,4 mld di euro) in misura minore di quello dei lavoratori privati (+ 4,2 mld di euro).

Il 2014 prosegue nel miglioramento del saldo generale, ma di segno ancora negativo di poco superiore ai 7 mld, attribuibile ad un alleggerimento del saldo di parte corrente (+ 2,1 mld) che compensa ampiamente i - 329 mld del risultato in conto capitale.

Il risultato conseguito dalla gestione corrente è attribuibile sia ai + 1,3 mld di entrate per contributi (di cui 1,2 mld dalle aziende che operano con il sistema delle denunce mediante DM) che ai - 742 mln di poste correttive e compensative di entrate correnti. La componente in conto capitale, che torna in territorio negativo, è caratterizzata dall'avvenuto ripianamento delle anticipazioni concesse al soppresso Inpdap sia in entrata che in uscita, pari, come già indicato, a 21,7 mld di euro.

Peraltro è da ribadire che anche alla luce del consistente intervento di ripianamento delle anticipazioni ex Inpdap, la natura di ente di erogazione rimane evidenziata dall'assoluta preminenza dell'aggregato di parte corrente, in quanto contiene al suo interno le voci più importanti in assoluto (contributi e prestazioni istituzionali) delle varie componenti il bilancio Inps.

Nella componente di parte capitale continua a mantenere rilevanza il fenomeno più volte citato delle anticipazioni statali sul fabbisogno previdenziale al quale, a fronte di una riscossione certa, non segue un uguale pagamento dei corrispondenti impegni, contribuendo così ad una crescita severa dell'indebitamento sia verso lo Stato che di quello generale.

Anche se nel corso degli esercizi 2014 e 2015 sono stati effettuati specifici interventi sulle anticipazioni passive Inpdap a tutto il 2012, con cancellazioni accompagnate ad una valorizzazione del netto patrimoniale, rimane l'esigenza di una modifica - pure sul piano normativo.- che eviti di dover ricorrere a tali finanziamenti, vista la pesante ricaduta sia nel conto finanziario che in quello patrimoniale, ove il debito corrispondente - che diminuito nel 2013 (da 56,9 mld a 52,2 mld di euro) torna a crescere nel 2014, con 71,3 mld di euro - rimane una componente assolutamente rilevante, anche per quanto riguarda i tassi di crescita.

Ancora nell'ambito delle partite in conto capitale è necessario rinnovare la segnalazione che – in assenza di una più adeguata rappresentazione nel bilancio generale dell'Istituto - l'inserimento della movimentazione del Fondo di tesoreria per l'erogazione del Tfr mantenuto in azienda, possa portare ad una artificiosa dilatazione delle risultanze dell'aggregato entrate contributive e di quelle totali. In tale aggregato sono inclusi infatti, indistintamente, gli importi del Tfr relativi al Fondo di Tesoreria per circa 5,5 mld di euro nel 2013 (6,1 nel 2012) e 5,6 mld di euro nel 2014.

11.4.1 Nel 2013 l'aumento delle entrate correnti deriva per oltre il 70 per cento dai trasferimenti pubblici mentre i maggiori apporti contributivi (+ 2.065 mln di euro) derivano esclusivamente dagli Enti incorporati (+ 2.433 mln di euro); il settore privato, al netto di ex Enpals, registra un calo, anche se marginale, nei valori assoluti (- 265 mln di euro).

La riduzione dei contributi nella gestione privata è attribuibile soprattutto al minore apporto del lavoro dipendente (da accertamento delle denunce aziendali per circa – 501 mln di euro) e di quello dei parasubordinati (- 155 mln di euro).

Il 2014 appare invece caratterizzato da una dinamica opposta dei vari addendi che compongono il saldo delle entrate correnti. Il miglioramento è riconducibile esclusivamente ai contributi del settore privato (+ 1,7 mld di euro), mentre nel settore pubblico, soprattutto i trasferimenti statali diminuiscono, rispettivamente, di 5.275 mln e 636 mln di euro. In particolare, tra le voci che hanno contribuito maggiormente al decremento sono da segnalare gli apporti a favore della gestione separata per i trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato (- 918 mln), e i “contributi dello Stato per la copertura dei miglioramenti pensionistici” (- 747 mln di euro).

Il finanziamento pubblico in qualità di trasferimenti dopo aver sfiorato i 100 mld di euro nel 2013, appare rallentare la crescita, ridimensionandosi a poco più di 98 mld di euro (98,4 mld) nel 2014, confermandosi comunque componente essenziale dell'equilibrio generale, apportando risorse per quasi la metà della massa dei contributi.

Nell'ambito delle “altre entrate”, l'aggregato più rilevante è quello delle poste correttive e compensative di spese correnti che registra un incremento di soli 18 mln di euro nel 2013 ma raggiunge i 155 mln nel 2014, attribuibile in gran parte ai 130 mln di recuperi di prestazioni a sostegno del reddito.

Elemento di particolare attenzione rimane il valore assoluto dei recuperi per prestazioni pensionistiche, che si mantiene sul livello elevato di circa 1,9 mld di euro.

Modesta nei valori assoluti e percentuali rimane la categoria delle entrate derivanti da redditi e proventi patrimoniali che registra accertamenti per 446 mln nel 2013 e per 454 mln nel 2014, in cui

prevalgono i 335 mln di euro (310 mln nel 2013) di interessi versati dagli iscritti alla gestione dipendenti pubblici (per mutui e prestiti), mentre i corrispondenti residui, dopo la diminuzione del 2013 (da 188 a 176 mln) tornano a crescere nel 2014 fino a raggiungere l'entità di 210 mln di euro, di cui 100 mln per locazione di immobili.

11.4.2 Se si escludono nel 2014 i - 329 mln di euro del saldo finanziario in conto capitale, il segno negativo del disavanzo di competenza è attribuibile, per la quasi totalità, alle uscite correnti che superano i 322 mld di euro nel 2013 e i 321 mld di euro nel 2014 di cui le prestazioni istituzionali, rispettivamente pari a 303,5 mld ed a 303,4 mld di euro rappresentano la voce di massima rilevanza, sia in termini assoluti che relativi.

Le spese complessive di funzionamento, in fase di ridimensionamento, costituiscono la componente di uscita direttamente influenzabile dalla gestione operativa che assume rilievo ai fini delle considerazioni di economicità nell'utilizzo delle risorse da parte dell'Istituto.

E' da rilevare al riguardo una diminuzione delle spese per il funzionamento in entrambi gli esercizi, che passano dai 3.522 mln di euro del 2012 a 2.613 mln nel 2013 ed a 2.466 mln nel 2014.

Al netto delle riallocazioni contabili, le riduzioni negli impegni funzionali sono da attribuire essenzialmente alle misure di contenimento che hanno riguardato anche il 2013 e il 2014 e si sono concretizzate in attuazione delle disposizioni previste da leggi finanziarie, di stabilità e da leggi recanti misure urgenti per la competitività e la stabilizzazione finanziaria³⁸.

Sotto il profilo finanziario, le riduzioni e il conseguente riversamento allo Stato sono quantificati in 536 mln nel 2013 e in 622 mln di euro nel 2014.

11.4.3 Nell'ambito delle spese per il funzionamento dell'Ente, la categoria IV – relativa alle uscite per l'acquisto di beni di consumo e servizi – seconda in ordine di importanza - registra dall'esercizio 2013 un notevole ridimensionamento attribuibile alla riclassificazione effettuata nel preventivo originario del 2013 con riferimento all'analisi svolta nell'ambito della III nota di variazione del 2012 concernente i consumi intermedi.

Il confronto tra esercizi è stato possibile attraverso una riclassificazione del consuntivo dell'esercizio 2012: il raffronto con il 2013 evidenzia un lieve decremento di 25,8 mln di euro pari al 3 per cento, imputabile esclusivamente alle voci di spesa obbligatorie (- 29 mln di euro, - 10%).

³⁸ Legge finanziaria per il 2006 (n. 266 del 2005) e il 2008 (n. 244 del 2007), legge di Stabilità per il 2012 (n. 183 del 2011) e il 2013 (n. 228 del 2012), legge 6 agosto 2008 n. 133, legge 30 luglio 2010 n.122, legge 22 dicembre 2011 n. 214, legge 28 giugno 2012 n.92, legge 7 agosto 2012 n. 135 e legge 23 giugno 2014 n. 89.

L'analisi specifica evidenzia in aumento le spese per il servizio di contact center (+ 24,5 mil di euro) e le spese per i servizi di impiantistica degli stabili strumentali di proprietà o presi in affitto (+19,44 mln di euro).

Di contro, le più significative diminuzioni in termini assoluti riguardano le spese di manutenzione e di adattamento degli stabili strumentali (uffici ed istituzioni sanitarie) di proprietà o presi in locazione (- 17,5 mln) e le spese per locazioni di stabili adibiti ad uffici già di proprietà (fondo immobili pubblici) (- 16,16 mln), mentre le spese per assistenza tecnico specialistica, manutenzione software e altri servizi informatici postali si ridimensionano di circa il 12 per cento.

Il 2014 è caratterizzato da un ulteriore ridimensionamento, pari a circa il 10 per cento di 78 mil. di euro imputabile per lo più a voci di spese obbligatorie (-55 mln di euro).

11.4.4 Particolare rilevanza assume l'attività negoziale, in virtù della natura strumentale che essa riveste nella gestione dell'Istituto interessato ad attività sempre più numerose e complesse.

Anche il biennio 2013-2014 non rileva significativi miglioramenti nell'applicazione delle norme contrattuali. Sulle modalità di procedere il Collegio sindacale è più volte intervenuto, effettuando anche audizioni con i responsabili delle Direzioni centrali competenti, stigmatizzando l'utilizzo di sistemi non conformi a legge.

In particolare, nel biennio si continua a riservare un ruolo residuale alle procedure aperte; prevalente è ancora il ricorso a procedure negoziate senza bando e in particolare modo agli affidamenti diretti. Eccessivo appare anche il ricorso alla proroga reiterata dei contratti scaduti, che denota mancanza di tempestiva e adeguata programmazione dell'acquisizione di servizi e forniture, nonché il frazionamento artificioso delle procedure negoziate con soggetti predeterminati ad opera di Direzioni regionali, da ritenere non conforme a norma.

E' da rilevare che, a seguito delle criticità segnalate nelle procedure di affidamento negli anni 2012 e 2013 e dei chiarimenti chiesti, il Direttore generale pro tempore, nel dicembre 2014, ha interessato l'Anac per una verifica sull'attività negoziale dell'Istituto nel suo complesso.

Successivamente, con messaggio del 10 aprile 2015, il Direttore generale in carica, richiamando precedenti circolari della Direzione generale (n.33 del 27 febbraio 2013 e n. 30 del 3 marzo 2014) ha ribadito le istruzioni operative impartite in tema di approvvigionamenti, gestione dei contratti, monitoraggio e controllo della spesa, con specifico richiamo ai criteri di selezione degli operatori economici, modalità di scelta delle procedure di affidamento, attenzione al profilo formale e contenutistico delle determinazioni e relative relazioni, dirette all'affidamento.

Nella sua attività, il Collegio sindacale ha tra l'altro ripreso in esame una vicenda da lunga data protrattasi nel tempo concernente la società Delta Uno Servizi spa e quindi il servizio di deposito, gestione e distribuzione di materiale cartaceo dell'Istituto. Dopo un primo affidamento diretto – decorrenza 1° giugno 1999, di durata novennale - la Società alla scadenza contrattuale e previo parere reso dal Coordinamento generale legale, è stata interessata ad una procedura negoziale, anch'essa di durata novennale (2008 – 2017), estesa in seguito, in assenza di limiti di giacenza, anche al fabbisogno di custodia ed archiviazione degli enti soppressi. La vicenda è stata oggetto di numerosi interventi del magistrato delegato al controllo e del Collegio dei Sindaci e, da ultimo, di un provvedimento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione che ha dichiarato l'illegittimità dell'affidamento diretto, richiedendo il ricorso ad un “confronto concorrenziale” nella scelta del contraente, e ha demandato all'Inps il compito di annullare d'ufficio il contratto.

E' da rilevare che già nel giugno 2014, con determinazione del Commissario straordinario (n. 96) è stata approvata una strategia di gara consistente nell'espletamento di tre distinte procedure per l'internalizzazione della gestione degli archivi presso gli stabili di proprietà siti in località Lacchiarella, concernenti rispettivamente l'affidamento dei lavori di bonifica ambientale delle coperture dei fabbricati, l'adeguamento normativo delle strutture, oltre alla realizzazione degli impianti tecnologici, l'allestimento delle strutture interne e di gestione degli archivi.

Le singole fasi dell'intervento sono in fase di approfondimento; l'Istituto procede anche ad effettuare verifiche delle situazioni in essere nelle singole regioni al fine di individuare soluzioni idonee per la gestione del periodo transitorio fino al completamento del trasferimento della documentazione presso il polo internalizzato di Lacchiarella. Tale attività prelude alla conclusione del rapporto contrattuale con la società. Delta.

In proposito si segnala la non differibile esigenza che l'Amministrazione ponga in essere ogni necessaria azione affinché il servizio sia sottoponibile, a scadenza, a procedure in linea con la normativa che regola il settore.

Da ultimo, il servizio di gestione degli archivi - unitamente ai servizi di sviluppo, ingegnerizzazione e manutenzione del software applicativo, ai servizi inerenti alle componenti infrastrutturali di hardware e software ed ai servizi di contact center multicanale – è stato oggetto di un protocollo d'intesa (approvato l'11 giugno 2015 con determinazione n. 57) tra l'Istituto e l'Anac che prevede un'attività di vigilanza da parte dell'Autorità, diretta a garantire, attraverso la trasmissione dei documenti di gara prima della loro adozione, il corretto svolgimento sia delle operazioni di gara che dell'esecuzione dell'appalto.

11.4.5 La spesa complessiva per l'area informatica ha raggiunto nel 2013 l'entità di 455,4 mln di euro che si confronta con una spesa di 446,6 mln di euro del 2012 (+ 8,8 pari al 2,1%) e con una spesa di 417,4 mln di euro del 2014 (- 38 rispetto all'anno 2013, pari a - 9,1%).

Uguale andamento si riscontra per le spese in conto capitale con una punta massima nell'anno 2013, pari a 130,2 mln di euro che si confronta con una spesa di 100,2 mln di euro del 2012 (+ 30 mln pari a + 30%) e di 123,1 mln di euro del 2014 (- 7,1 mln rispetto all'anno 2013, pari a - 5%).

In diminuzione progressiva è invece l'andamento delle spese di parte corrente che dai 346,3 mln di euro del 2012, passano a 325,1 mln di euro nel 2013 (- 21,2 mln pari a - 6%) ed a 294,3 mln di euro nel 2014 (- 31 mln, pari a - 9%).

Anche i contratti di natura informatica sono stati oggetto di specifica analisi e di osservazioni in ordine ad una mancata programmazione atta a limitare il ricorso a procedure negoziate, ad una mancata indicazione di preventivo ricorso alla Consip, ad un continuo processo di aggiornamento, adeguamento e ampliamento delle forniture, nonché all'assenza di una pre-indagine di mercato nei casi di affidamento diretto motivato dall'unicità del prodotto o del fornitore.

In relazione a tale modo di operare, che appare non conforme alla normativa esistente e contrario alla doverosa ricerca di una possibile minore spendita di danaro, la Corte esprime considerazioni critiche.

Con riguardo al settore in questione è da rilevare che più volte il Civ (da ultimo nell'audizione presso le competenti Commissioni parlamentari in data 28 ottobre 2015) ha espresso l'esigenza di ridurre il ricorso alle consulenze ed alle esternalizzazioni e, a sua volta, il Presidente dell'Istituto nell'audizione parlamentare del 20 maggio 2015 ha evidenziato alcune criticità proprie del settore³⁹; lo stesso Responsabile della Direzione centrale dell'informatica in una audizione presso il Collegio dei Sindaci ha stigmatizzato il fatto che la Direzione centrale è giunta ad operare con 2000 unità in progettazione esterna e solo 200 unità interne (al contrario di quanto avveniva negli anni passati).

A seguito di specifica richiesta istruttoria sulle consulenze in atto da parte del magistrato delegato al controllo, il Direttore generale ha ritenuto di motivare tale ricorso rappresentando che il contributo di qualificate società di servizi con operatori esterni, costituisce un elemento essenziale per il miglioramento della performance dell'Istituto mediante l'acquisizione di servizi professionali nell'ambito delle sole gare d'appalto per i servizi informatici, nell'ipotesi che tutte le attività di

³⁹ Le criticità rappresentate riguardano: rilevanti difficoltà nel rapportarsi alle aziende fornitrici di servizi informatici da parte della struttura interna e quindi la scarsa capacità e rapidità nell'aggiustamento ai nuovi compiti cui l'Inps è chiamato; procedure poco trasparenti per le consulenze ottenute principalmente attraverso contratti con società esterne che forniscono servizi di informatica.

supporto tecnico-specialistico si traducano in successivi sviluppi di applicazioni informatiche. Inoltre, ha sottolineato che nei contratti per l'acquisizione di licenze, quindi di prodotti informatici già realizzati, sono previsti servizi professionali necessari per la manutenzione dei prodotti e il supporto all'utilizzo da parte degli utenti. Proprio per questo, come affermato dal Direttore generale, sono state avviate attività per migliorare le strategie di gara e la rappresentazione dei fenomeni nei documenti ufficiali.

Al riguardo è da rilevare che tale situazione, come evolutasi nel corso degli anni, ha comportato il trasferimento di competenze interne a Società specializzate esterne, con un conseguente depauperamento per l'Istituto di personale specializzato, e vanificato il blocco delle assunzioni che, peraltro, con riferimento ad alte specializzazioni professionali, meriterebbe una attenta valutazione anche da parte del legislatore.

Tabella 68 - Spesa dell'area informatica

<i>(dati in milioni)</i>					
Capitoli	Descrizione capitolo	2012	2013	2014	Variazioni 2014/13
5U1104039	Spese per la trasmissione dati	2,1	2,1	2,0	0
5U1104040	Stampanti, nastri magnetici, pellicole ed altro materiale di consumo	1,9	3,9	2,6	- 1,3
5U1104041	Manutenzione macchine ed attrezzature connesse al software	10,7	10	10	0
5U1104042	Spese per l'accesso ai sistemi informativi di altri enti	0,7	0,5	0,5	0
5U1104049	Assistenza tecnica specialistica, manutenzione software	16,4	16,2	16,8	0,6
5U1104050	Assistenza tecnica specialistica, manutenzione software e altri servizi informatici	129,4	113,7	118,6	5
5U1104051	Spese per l'attività di monitoraggio per la gestione operativa di sistemi informativi automatizzati	1,5	1	0,2	- 0,8
5U1104055	Spese per i servizi di trasmissione dati forniti dalla rete unitaria per la P.A.	149,2	134,9	105,1	- 30
5U1104056	Spese per i servizi relativi alla "Business Continuità Disaster Recovery"	34,6	42,9	28,8	- 14,1
Totale parte corrente		346,3	325,1	294,3	- 30,8
5U2112008	Acquisto macchine e attrezzature connesse con elaborazione dati	14,8	30	21,5	- 8,5
5U2112009	Spese per l'acquisizione di prodotti per procedure automatizzate	85	99,5	100,8	1,3
5U2112012	Licenze d'uso di prodotti software	0,5	0,8	0,9	0,2
Totale parte conto capitale		100,2	130,2	123,1	- 7,1
Totale complessivo		446,6	455,4	417,4	- 37,9

Fonte: Elaborazione su dati della relazione del Collegio dei Sindaci ai consuntivi 2013 e 2014.

11.5 La gestione di cassa nel 2014 torna a valori positivi (774 mln di euro), migliorando il saldo del 2013 (- 2,3 mld di euro) che già dimezzava quello registrato nel precedente esercizio (- 5,1 mld di euro).

Tabella 69 - Gestione finanziaria di cassa

(dati in milioni)

		2012	2013	2014	Variazioni 2014/13
Tit. 1	Riscossioni correnti	297.280	302.018	301.745	- 272
	Entrate contributive	204.031	202.650	202.496	- 154
	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	89.550	95.697	95.412	- 285
	Altre entrate	3.699	3.671	3.838	167
Tit. 2	Riscossioni in conto capitale	20.215	26.007	49.030	23.023
	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	7.865	8.596	7.945	- 651
	Trasferimenti in conto capitale	0	0	21.709	21.709
	Accensione di prestiti	12.340	17.411	19.376	1.966
Tit. 4	Partite di giro	55.582	58.034	60.280	2.246
	Totale delle riscossioni	373.077	386.058	411.055	24.997
Tit.1	Pagamenti correnti	314.633	321.926	319.542	- 2.385
	Funzionamento	3.454	2.862	2.412	- 450
	Interventi diversi	310.825	318.742	316.815	- 1.926
	- Pensioni	248.379	253.724	254.710	986
	- Prestazioni temporanee economiche	46.725	49.267	47.003	- 2.264
	- Altri interventi diversi	15.721	15.751	15.102	- 649
	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	354	322	314	- 8
Tit. 2	Pagamenti in conto capitale	8.486	8.839	30.572	21.683
	Investimenti	8.474	8.838	8.843	5
	Oneri comuni	12	51	21.729	21.678
Tit. 4	Partite di giro	55.089	57.538	60.168	2.630
	Totale dei pagamenti	378.208	388.354	410.281	21.927
1	Saldo di parte corrente	-17.353	- 19.908	- 17.796	2.112
2	Saldo in conto capitale	11.729	17.117	18.458	1.341
3	Saldo complessivo	- 5.131	- 2.296	774	3.070

Fonte: Consuntivo del 2013 e del 2014.

In tale anno si riscontra un andamento positivo attribuibile però esclusivamente al sempre più elevato livello di riscossione dei finanziamenti statali, i maggiori incrementi dei quali derivano da quelli a copertura degli oneri pensionistici (+ 1,9 mld di euro) nel 2013 e da quelli aventi ad oggetto la gestione separata per i trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato (+ 840 mln di euro) nel 2014. Di contro, tra i pagamenti si rilevano incrementi pari a 1,4 mld di euro nel 2013 ed a 705 mln di euro nel 2014 dovuti a maggiori pensioni e relativi trattamenti pensionistici per carichi familiari agli iscritti Inpdap.

E' da sottolineare che il saldo continua a risentire positivamente del mancato pagamento delle anticipazioni passive (imputate agli oneri comuni) con un corrispondente incremento dell'indebitamento a fine 2014 di oltre 36 mld di euro nel biennio.

11.6 Di seguito si espone il raffronto della situazione amministrativa 2014 con i dati del 2013 e 2012.

Tabella 70 - Situazione amministrativa anni 2013 e 2014

	<i>(dati in milioni)</i>		
	2012	2013	2014
Fondo di cassa al 1° gennaio	32.088	26.956	24.661
Riscossioni dell'anno	373.078	386.058	411.655
Pagamenti dell'anno	- 378.208	- 388.354	- 410.281
Fondo di cassa al 31 dicembre	26.957	24.661	25.435
Residui attivi al 31 dicembre	122.315	132.606	144.255
Residui passivi al 31 dicembre	- 95.402	- 113.377	- 133.947
Avanzo di amministrazione	53.870	43.890	35.743

L'avanzo di amministrazione continua la fase discendente, iniziata nell'esercizio 2012 con un decremento di 6,4 mld di euro, che si è protratto sia nel 2013 con 10 mld, che nel 2014 con 8,1 mld di euro, facendo sorgere fondati dubbi sulla sua reale funzione di garanzia.

Il 2013 ha risentito del decremento della cassa al 31 dicembre (- 2,3 mld di euro) e di un continuo aumento dei residui passivi (+ 18 mld di euro) compensato contabilmente in parte da una rilevante, preoccupante ascesa della entità dei residui attivi (+ 10,3 mld di euro).

Il 2013 ha continuato ad essere interessato dal disallineamento tra situazione amministrativa e patrimoniale per la diversa imputazione dei residui passivi che è stata realizzata dalla gestione pubblica ex Inpdap, caratterizzata da un massiccio ricorso alle anticipazioni per compensare il venir meno delle entrate contributive sotto forma di trasferimenti pubblici.

Patrimonialmente è stata operata una corretta allocazione tra i debiti diversi ma non c'è stata uguale iscrizione tra i residui passivi della situazione amministrativa, evidenziando un saldo attivo, da cui deve essere detratto l'importo corrispondente ai predetti maggiori debiti, per 25,2 mld di euro.

Il rendiconto 2013 ha registrato ancora tale discrasia che, in fase di variazione al preventivo 2014 e 2015, ha trovato definizione permettendone così la cancellazione tra le poste patrimoniali passive.

Il 2014, nonostante il miglioramento del saldo di cassa al 31 dicembre, quale conseguenza del buon andamento della gestione corrispondente, erode l'avanzo per oltre 8 mld di euro, a causa di un incremento dei residui passivi (+ 20,6 mld di euro), quasi doppio rispetto ai + 11,6 mld di euro dei residui attivi.

11.6.1 Dall'esame della situazione amministrativa, oltre alle risultanze in progressiva contrazione dell'avanzo di amministrazione, si rileva un crescente incremento dei residui attivi, la cui entità raggiunge i 144.255 milioni di euro nel 2014 (132.606 nel 2013) e dei residui passivi, la cui entità raggiunge, sempre nel 2014, i 133,947 milioni di euro (113.377 nel 2013).

La rappresentazione dei residui attivi sino al rendiconto 2013 è stata esposta in specifiche tabelle inserite nell'allegato tecnico alla Relazione del Direttore generale.

Nel rendiconto 2014 – al fine di dare separata evidenza delle riscossioni e dei pagamenti dell'esercizio intervenuti in “conto competenza” e in “conto residui” - è stata elaborata una apposita esposizione “Gestione dei residui per anno”.

In tale esposizione i capitoli finanziari di Inpdap ed Enpals sono stati inseriti nell'anno 2012, quale primo anno di assunzione nel bilancio Inps, mentre nei casi di capitoli non supportati da dettagliata documentazione di archivi, si è considerato il 2013 quale anno di insorgenza.

Depurati da aspettative di interessi, i crediti contributivi dell'Inps presentano un valore nominale di bilancio al 31/12/2014 pari a 86.640 mln di euro, che al netto della complessiva consistenza del fondo svalutazione pari a 42.937 mln, risultano iscritti e valorizzati alla stessa data per un valore netto di realizzo pari a 43.703 mln di euro.

L'Istituto fa discendere la valorizzazione in bilancio dei crediti al netto della svalutazione oltre che dai principi contabili, dall'articolo 2426 del c.c., in base ai quali i crediti contributivi, come tutti gli altri crediti, devono essere annualmente valutati, sotto il profilo economico e patrimoniale, secondo il criterio del presumibile valore di realizzo, fermo restando l'obbligo giuridico di riscuoterne l'intero importo.

La stima del Fondo svalutazione crediti è effettuata con processo di valutazione sintetico, in luogo di quello analitico, con raggruppamenti di crediti per tipologie omogenee di debitori che rappresentano profili di rischio simili e per anno di insorgenza e contabilizzazione.

A ciascuna classe di credito sono applicati coefficienti di svalutazione per la determinazione della ragionevole perdita attesa sui crediti, tenendo conto di elementi e informazioni disponibili, al momento della valutazione, tra i quali:

- le perdite per inesigibilità già manifestatesi e contabilizzate;
- gli indici di vetustà dei crediti scaduti;
- l'andamento dei flussi di cassa nel periodo considerato ed il relativo abbinamento per competenza al credito regolarizzato;
- le condizioni economiche generali e di settore relative alla classe di credito oggetto di valutazione.

Il processo di svalutazione dei crediti ha determinato una notevole incidenza sul risultato d'esercizio, rappresentata dall'onere annuale per accantonamento al fondo, quale posta negativa del risultato economico d'esercizio, e, per conseguenza, sul patrimonio netto dell'Istituto, atteso che i crediti vi contribuiscono per il valore al netto della complessiva svalutazione iscritta nel fondo al 31 dicembre di ciascun anno.

L'Istituto ha avviato una serie di azioni, dirette a ridurre la consistenza e l'incidenza sui risultati economici e patrimoniali e ad una migliore rappresentazione di bilancio dei crediti in oggetto, anche mediante operazioni straordinarie di valorizzazione e monitoraggio a carattere amministrativo e normativo sui crediti contributivi.

Tra le azioni intraprese l'Inps, sul modello di quanto avvenuto con l'Agenzia delle Entrate, ha avviato un procedimento per la stesura di un protocollo di intesa con la Società Equitalia ed ha in fase di costituzione un gruppo di lavoro interfunzionale al fine di proporre efficaci iniziative da adottare anche in termini di proposte normative e gestionali da condividere con le Amministrazioni vigilanti e con la stessa Equitalia.

Tali proposte, finalizzate alla riduzione dell'entità dei crediti contributivi di maggiore vetustà, fanno anche riferimento al principio di automaticità delle prestazioni previsto dall'art. 2116 c.c.

E' ancora da segnalare, anche per la rilevanza delle dimensioni, l'importo dei crediti trasmessi all'Agente delle Riscossioni dal 2000 al 2014, come esposto, anno per anno, nella tabella che segue

Tabella 71 - Crediti trasmessi all'AdR anni 2000-2014

Anno 2000	Euro	17.733.794.714,41
Anno 2001	Euro	6.098.045.041,48
Anno 2002	Euro	4.043.254.049,36
Anno 2003	Euro	4.216.363.793,02
Anno 2004	Euro	8.114.176.871,61
Anno 2005	Euro	9.532.756.730,16
Anno 2006	Euro	10.908.726.758,39
Anno 2007	Euro	9.635.382.563,90
Anno 2008	Euro	11.346.122.023,46
Anno 2009	Euro	11.953.652.797,87
Anno 2010	Euro	12.899.951.954,49
Anno 2011	Euro	5.717.300.976,93
Anno 2012	Euro	11.190.075.783,43
Anno 2013	Euro	11.157.422.465,84
Anno 2014	Euro	15.761.754.175,29
Totale	Euro	150.308.780.699,64

In particolare tali crediti riguardano per il 53 per cento del totale le aziende (non agricole) con dipendenti, e per il 37 per cento circa i lavoratori autonomi (artigiani e commercianti).

A loro volta i crediti verso l'intero settore agricolo (aziende con dipendenti + autonomi) rappresentano l'8 per cento, mentre quelli verso la Gestione Separata (Liberi Professionisti inclusi) circa il 2 per cento.

Sul totale di tali crediti l'Istituto riferisce che una parte, pari a 25,587 mld di euro, è stata oggetto di sgravio di cartella o di annullamento di avviso di addebito e una parte, pari a 4,261 mld è stata inserita in sospensione di crediti.

Sia l'annullamento degli avvisi di addebito che le sospensioni degli stessi sono dovuti a precise motivazioni, tra le quali provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, pagamenti avvenuti, crediti non dovuti.

A loro volta i crediti riscossi sino al 31 dicembre 2014 e rendicontati dagli Agenti della riscossione sono stati pari a 25,037 mld di euro.

La ingente mole raggiunta dai residui, sia attivi che passivi ed i conseguenti effetti sul bilancio rappresentano fonte di distorsione delle risultanze contabili e non consentono una trasparente comprensione dei dati stessi e della loro effettiva consistenza ed ancor più della integrale esigibilità dei residui attivi.

In particolare la entità raggiunta dai residui attivi, pone interrogativi sulla reale qualità dei crediti sottostanti, anche in considerazione dei perduranti elevati processi di svalutazione e di accantonamento annuale, uniti al riaccertamento sempre annuale delle insussistenze dell'attivo.

Massima cura dovrà inoltre essere posta nelle operazioni di impostazione dei dati previsionali e di iscrizione delle partite relative agli accertamenti e agli impegni, assicurando la piena rispondenza alle norme che ne impongono la iscrizione a fronte di somme connesse a effettive posizioni creditorie e ad obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Per i residui attivi si impone un costante monitoraggio unito ad atti interruttivi della prescrizione. Per i residui passivi si impone ugualmente un costante monitoraggio con una azione di graduale maggiore smaltimento.

11.7 I dati della situazione economica 2014 sono di seguito esposti a raffronto con i dati del 2013 e del 2012.

Tabella 72 - Conto economico anni 2013-2014

(dati in milioni)

		2012	2013	2014	Variazioni 2014/13
A	Valore della produzione				
A.01	Proventi e corrispettivi per la produzione delle prestazioni e/o servizi	201.511	202.204	203.401	1.197
	di cui aliquote contrib.ve a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti	206.833	208.974	210.255	1.218
	di cui poste correttive e compensative	- 9.031	- 8.478	- 8.300	178
A.05	Altri ricavi	94.989	99.654	99.635	- 19
	di cui trasferimenti da parte dello Stato	93.801	99.076	98.441	- 635
	di cui entrate non classificabili in altre voci	772	776	831	55
	di cui poste correttive e compensative	0	-571	-7	564
	Totale Valore della Produzione	296.501	301.858	303.036	1.178
B	Costo della produzione				
B.06	Costi per acquisto materie prime, sussidiarie, consumi e merci				
B.06.A	Prestazioni istituzionali	- 293.412	- 300.300	- 300.741	- 441
	di cui spese per prestazioni	- 295.742	- 303.464	- 303.401	63
B.06.B	Spese per acquisto beni di consumo e servizi	- 1.589	- 773	- 622	151
	di cui spese per l'acquisto di beni e servizi	- 1.610	- 795	- 717	78
B.09	Costi per il personale	- 2.331	- 2.235	- 2.450	- 215
	di cui oneri per il personale in attività di servizio	- 1.908	- 1.813	- 1.745	68
B.10	Ammortamenti e svalutazioni				
B.10.A.B	Ammortamento immobilizzazioni immateriali e materiali	- 189	- 178	- 184	- 6
B.10.D	Svalutazione dei crediti compresi nell'attivo circolante	- 4.981	- 5.874	- 5.241	633
	di cui svalutazione crediti contributivi	- 4.806	- 5.682	- 4.974	708
B.12	Accantonamenti ai fondi per rischi	- 59	- 12	29	41
B.13	Accantonamenti ai fondi per oneri	149	682	- 68	614
	di cui assegnazioni e prelievi da riserve tecniche per la copertura di oneri futuri	152	685	- 66	619
B.14	Oneri diversi di gestione	- 6.434	- 6.700	- 6.443	257
	di cui trasferimenti passivi	- 5.978	- 5.503	- 5.493	10
	di cui spese non classificabili in altre voci	- 390	- 1.049	- 895	154
	Totale Costi della Produzione	- 308.845	- 315.390	- 315.720	- 330
	Differenza tra valore e costi della produzione	- 12.344	-13.532	-12.684	848
C	Proventi ed oneri finanziari				
C.16	Altri proventi finanziari	454	481	478	- 3
	di cui redditi e proventi patrimoniali	414	446	454	8
C.17	Interessi passivi ed altri oneri finanziari	- 71	- 85	- 51	34
	Totale proventi ed oneri finanziari	383	396	427	31
D	Rettifiche di valore di attività finanziarie				
	di cui rivalutazione titoli	0	380	6	- 374
	Totale rettifiche di valore di attività finanziarie	- 18	359	- 1	- 358
E	Proventi ed oneri straordinari				
E.20	Proventi straordinari	21	133	9	-124
E. 21	Oneri straordinari	1	- 2	- 7	-5
	di cui oneri straordinari derivanti da ammortamento beni mobili relativo a precedenti esercizi	1	- 2	-	2
E.22	Sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo derivanti dalla gestione dei residui	95	44	53	9
	di cui eliminazione dei residui passivi	13	24	53	29
E.23	Sopravvenienze passive ed insussistenze dell'attivo derivanti dalla gestione dei residui	- 23	-35	- 39	- 4
	di cui prelievo dal Fondo svalutazione crediti contributivi	954	1.163	969	- 194
	di cui eliminazione residui attivi	- 1.107	-1.333	- 1.252	81
	Totale proventi ed oneri straordinari	92	141	16	- 125
	Risultato prima delle imposte	- 11.887	- 12.636	- 12.242	394
F	Imposte dell'esercizio	- 330	-210	- 243	- 33
	Risultato di esercizio	-12.217	-12.846	- 12.485	361

Il peggioramento del disavanzo registrato nel 2012, che ha quadruplicato quello del 2011, è sostanzialmente confermato nel 2013 e nel 2014. L'incorporazione della gestione pubblica ha strutturalmente aggravato il disavanzo operativo.

Rimane scarsa l'incidenza della gestione non operativa rappresentata dalle componenti finanziarie e straordinarie, con un saldo che nel 2014 chiude a circa 400 mln di euro, assai vicino al saldo del 2012 (457 mln di euro), mentre nel 2013 raggiunge gli 896 mln di euro, dovuto soprattutto ai 375 mln di euro della rivalutazione delle quote Banca d'Italia detenute dall'Istituto. Stabili gli altri due grandi addendi, prelievo dal Fondo svalutazione (1.163 mln di euro nel 2013 e 969 mln di euro nel 2014) ed eliminazione dei residui attivi (1.333 mln di euro nel 2013, 1.252 mln di euro nel 2014)

Se si escludono le poste correttive e compensative di entrate correnti e le spese per prestazioni, l'accantonamento al Fondo Svalutazione Crediti rimane la voce di costo più rilevante con un ammontare di 5,7 mld di euro nel 2013 che scende intorno ai 5 mld di euro nel 2014, indice della bassa qualità della massa sempre più ingente di residui attivi.

Alla formazione del disavanzo, la gestione privata partecipa in percentuale più elevata, sia nel 2013, con una perdita di 6,92 mld, sia nel 2014 con una perdita di 9,3 mld di euro, mentre l'impatto della gestione pubblica scende di 5 mld di euro (da - 7,2 mld del 2012 a - 3,2 mld di euro nel 2014).

11.8 Di seguito sono esposte le risultanze dello stato patrimoniale 2012-2013 e 2014 e le variazioni di quest'ultimo rispetto ai dati del 2013.

Tabella 73 - Situazione patrimoniale anni 2013-2014
(dati in milioni)

	Consistenza al 31/12/2012	Consistenza al 31/12/2013	Consistenza al 31/12/2014	Variazione 2014/13
Immobilizzazioni				
Immobilizzazioni immateriali	168	183	184	1
Immobilizzazioni materiali	3.092	3.090	3.064	- 26
Immobilizzazioni finanziarie	13.516	13.558	13.888	330
Totale immobilizzazioni	16.776	16.831	17.137	305
Attivo Circolante				
Rimanenze	244	254	264	10
Residui attivi meno Fondo svalutazione crediti	86.065	91.780	99.406	7.626
Disponibilità liquide	26.957	24.661	25.435	774
Totale attivo circolante	113.265	117.070	125.480	8.410
Ratei e Risconti				
Ratei attivi	24.317	24.836	25.065	229
Totale ratei e risconti	24.317	24.836	25.065	229
Totale Attività	154.358	158.738	167.681	8.944
Patrimonio Netto				
Riserve obbligatorie e derivanti da legge	55.584	58.343	61.138	2.795
Avanzi (disavanzi) economici portati a nuovo	- 18.766	-33.710	-49.314	- 15.605
Avanzo (disavanzo) economico d'esercizio	- 14.943	-15.605	-15.281	324
Contributo per ripiano disavanzi	0	0	21.698	21.698
Riserva Fondo solidarietà residuale	0	0	166	166
Totale Patrimonio Netto	21.875	9.028	18.407	9.379
Fondi per rischi ed oneri				
Fondo per imposte	30	11	11	0
Fondi per altri rischi ed oneri	6.589	5.872	5.739	-133
Totale fondi per rischi ed oneri	6.620	5.884	5.750	-133
Fondo trattamento di fine rapporto	1.648	1.677	2.029	353
Debiti	117.302	135.594	134.744	- 849
Totale debiti	117.302	135.594	134.744	- 849
Ratei e Risconti				
Ratei passivi	6.590	6.178	6.373	195
Risconti passivi	5	11	5	- 6
Riserve tecniche	319	366	372	6
Totale Ratei e Risconti	6.914	6.555	6.750	195
Totale Passività	154.358	158.738	167.681	8.944

L'assetto patrimoniale dell'Istituto risente della sua natura di azienda di erogazione che ne accentua la polarizzazione su crediti e debiti, con impieghi a lunga durata non totalmente finanziati da fonti della stessa natura, come dimostrano i dati del 2013 con 16,8 mld di euro di immobilizzazioni e un patrimonio netto di solo 9 mld di euro, con il risultato che circa 8 mld di euro trovano copertura in fonti non proprie, pur nella considerazione che la gratuità di gran parte di tali fonti di finanziamento non comporta aggravio economico. Il 2014 conferma tale disallineamento e solo il citato contributo statale a copertura del disavanzo ex Inpdap permette di avere un netto ancora positivo

L'attivo continua ad essere caratterizzato da una consistenza di crediti, che al netto del Fondo di svalutazione, sfiora i 100 mld di euro con una crescita di 13,3 mld di euro in due anni, imputabile per la totalità al settore privato e con immobilizzazioni che non segnalano alcuno spostamento significativo. Il veloce ridimensionamento del Netto viene compensato dalle fonti non proprie, soprattutto dai debiti che rappresentano l'80 per cento (85% nel 2013) dell'intero passivo e il cui

incremento è riconducibile esclusivamente ai debiti verso lo Stato per anticipazioni (+ 18 mld di euro tra il 2013 e 2012; + 19,1 mld di euro tra il 2013 e il 2014).

Anche se non mantiene un costante andamento di crescita, la liquidità assume valori ragguardevoli, sopra i 25 mld di euro, che andrebbero reconsiderati per diminuire il livello dell'indebitamento e il pagamento degli impegni annuali.

Il tendenziale equilibrio tra crediti (al netto dei corrispondenti fondi di svalutazione) e debiti che aveva caratterizzato l'esercizio 2012, inizia a venir meno a favore dei secondi e il margine di liquidità quasi si annulla a copertura dell'incremento dell'indebitamento (+ 17,4 mld; da 117,3 a 134,7 mld di euro) a cui si aggiunge una ridotta capacità di riscossione rappresentato dall'aumento dei residui attivi.

L'incremento costante dei ratei attivi ripropone l'esigenza di un attento monitoraggio della quota che contribuisce in parte ad incrementare la massa dei corrispondenti residui mentre i ratei passivi, pur diminuendo di 200 mln di euro (da 6,6 a 6,4 mld di euro) rimangono un elemento critico per la liquidità, vista la natura certa degli impegni sottostanti.

Nel Patrimonio netto figurano riserve legali per 61,1 mld di euro che continuano ad essere alimentate per i diversi fondi e gestioni amministrative, da accantonamenti automatici indipendenti dal risultato economico.

11.8.1 La seguente tabella espone l'analisi dei crediti:

Tabella 74 - Situazione creditoria

(dati in milioni)

	Consistenza al 31 dicembre			
	2012	2013	2014	Var.ni 2014/13
Crediti verso utenti, clienti, ecc.	230	248	261	12
per entrate derivanti dalla vendita di beni e dalla prestazione di servizi	230	248	261	12
Crediti verso iscritti, soci e terzi	80.502	87.175	95.384	8.209
per aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o iscritti (1)	72.316	78.645	86.640	7.995
Per quote di partec. Iscritti all'onere di specifiche ges.ni	4	2	3	0
per poste correttive e compensative di spese correnti (2)	4.249	4.439	4.557	117
per entrate non classificabili in altre voci	2.052	2.132	2.185	53
per alienazione di immobili e diritti reali	113	113	113	0
per contributi riscossi per conto di altri enti	1.768	1.843	1.887	44
Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	41.342	44.961	48.318	3.358
per trasferimenti da parte dello Stato	35.515	39.070	42.243	3.173
per trasferimenti da parte delle Regioni	655	655	659	4
per trasferimenti da parte di altri Enti pubblici del settore pubblico	4.692	4.836	4.981	144
verso lo Stato ed altri Enti per entrate aventi natura di partite di giro	480	399	436	36
Crediti verso altri	240	222	293	71
per redditi e proventi patrimoniali (3)	189	176	210	34
per altre entrate non classificabili in altre voci	7	7	7	0
per altre riscossioni	31	24	59	34
per altre entrate aventi natura di partite di giro	14	14	17	3
Totale Crediti	122.315	132.606	144.255	11.650
Al lordo del	Fondo svalutazione			
Fondo svalutazione crediti contributivi (1)	34.419	38.938	42.937	
Fondo svalutazione per prestazioni da recuperare (2)	1.821	1.878	1.903	
Fondo di svalutazione crediti verso locatari di immobili da reddito (3)	9	9	9	

Considerando che la gestione pubblica non contribuisce alla creazione di residui attivi da contributi, la crescita ormai pluriennale dei crediti, se si esclude quella derivante da trasferimenti pubblici, è attribuibile esclusivamente alla gestione privata, che a fine 2014 raggiunge gli 86,6 mld di euro (78,6 mld nel 2013), pari al 52 per cento degli impieghi totali.

Questo sovradimensionamento, oltre a polarizzare l'intero Attivo nelle poste a medio termine, comporta pesanti ricadute sulla capacità reddituale dell'Istituto per il severo accantonamento al fondo svalutazione (- 5,7 mld nel 2013; - 5 mld di euro nel 2014) ed eliminazione per insussistenze (1,3 mld nel 2013 e nel 2014).

In particolare, l'adeguamento del fondo per i crediti ceduti (23,7 mld di euro) mantiene un grado di copertura superiore al 90 per cento, con una riduzione del differenziale della quota ancora non svalutata (da 5,1 mld del 2012 a 2,3 mld di euro del 2014), mentre la quota parte del fondo destinata ai crediti residui, rimane insufficiente, con una crescita di soli 7,3 mld di euro (da 11,9 mld del 2012 ai 19,2 mld di euro del 2014), a fronte di un aumento dei crediti di 14,3 mld (da 72,3 mld del 2012 a 86,8 mld di euro del 2014) anche in considerazione, come già detto, delle elevate aliquote di svalutazione annualmente fissate.

Il processo di cartolarizzazione dei crediti contributivi si è chiuso nel 2005, ad eccezione del comparto agricolo ristrutturato nel 2007 (per un valore nominale di 6 mld di euro e riguardante 50.000 soggetti), che resta condizionato all'impegno della società di cartolarizzazione con le banche sino al 2023.

L'altro aggregato di valore significativo è rappresentato dai crediti per i trasferimenti statali, superiori ai 42 mld di euro, con un tasso di crescita in frenata, ma sempre molto incisivo vista la massa di crediti interessata, pari al 14 per cento nel 2012, al 10 per cento nel 2013 e all'8 per cento nel 2014.

L'ammontare accumulato suscita perplessità se si tiene conto sia della potenziale solvibilità del debitore pubblico, sia del livello raggiunto dai debiti per anticipazioni (dove il creditore è lo Stato), e postula un processo di compensazione, anche per alleggerire e semplificare gli assetti patrimoniali.

Anche il biennio 2013 e 2014 è stato interessato, come già indicato, da una operazione di riaccertamento dei residui, finalizzata a migliorare la qualità dei residui iscritti ed a verificare la loro effettiva solvibilità.

Se si escludono le "partite varie" il riaccertamento e la conseguente eliminazione hanno interessato tutta la tipologia di crediti, come i crediti per i contributi dei lavoratori dipendenti delle aziende tenute alla presentazione delle denunce rendiconto (984 mln di euro), dei lavoratori autonomi

(1.153 mln di euro) e per prestazioni da recuperare (383 mln di euro) mentre tra le causali si segnalano la conferma della ritardata comunicazione di cessazione attività, riconducibile soprattutto ai commercianti ed artigiani (936 mln di euro), l'erronea o duplice registrazione (446 mln di euro), l'estensione della persona giuridica per effetto di procedure concorsuali (355 mln di euro), attribuibili per la quasi totalità ai crediti v/aziende; l'insussistenza del credito per sentenza passata in giudicato, pur interessando 231 mln di euro di crediti, diminuisce la sua incidenza a seguito del ridimensionamento della voce indistinta "altri motivi" che passa da 201 mln di euro del 2012 a 34 mln di euro nel 2014.

L'assoluta rilevanza raggiunta dai crediti contributivi, induce la Corte a segnalare la esigenza di un costante attivo impegno rivolto al miglioramento della qualità degli stessi attraverso un'attenta quantificazione dei valori nella fase di impostazione del preventivo e del riaccertamento per arrivare a quantificare aliquote di svalutazione congrue e adeguatamente motivate che compensino il continuo aumento dei valori generali e per evitare forti ripercussioni sia sugli equilibri patrimoniali che sulle capacità reddituali.

11.8.2 I dati di seguito esposti consentono l'analisi dei debiti, che costituiscono la componente principale delle passività patrimoniali.

Tabella 75 - Situazione debitoria
(dati in milioni)

	Consistenze al 31 dicembre			
	2012	2013	2014	Var.ni 2014/13
Debiti verso fornitori	1.448	1.199	951	- 249
per spese per l'acquisto di beni di consumo e di servizi	987	708	715	7
per l'acquisizione beni di uso durevole	2	2	3	0
per l'acquisizione beni di immobilizzazioni tecniche	458	489	233	- 256
Debiti rappresentati da titoli di credito	29	29	29	0
per sottoscrizioni di parte c. e acquisto di valori mobiliari	29	29	29	0
Debiti tributari	11	110	9	- 91
per oneri tributari	11	110	9	- 91
Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza	2.453	2.451	2.496	45
verso istituti di previdenza per trasferimenti passivi	5	5	7	2
verso istituti di prev. per spese aventi natura di partite di giro	2.448	2.446	2.489	43
Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute	2.949	3.418	5.092	1.674
per prestazioni istituzionali	2.949	3.418	5.092	1.674
Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	103.559	120.862	118.296	- 2.566
anticipazioni di tesoreria	35.655	35.655	35.655	0
anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali Art. 35, co. 3 e 4, L. 448/1998	35.241	52.245	71.310	19.064
per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici	2.372	2.299	2.258	- 41
presunta insussistenza dei residui passivi	-973	-993	- 994	- 1
per rimborsi	1.942	1.942	1.942	0
verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro	7.613	8.005	8.114	109
verso regioni per assegni familiari	9	9	9	0
verso Inadel L. 303/1974	3	3	3	0
Anticipazioni dello Stato alle gestioni ex Inpdap art.35, co. 3, L. 448/1998	21.698	21.698	0	- 21.698
Debiti diversi	6.854	7.524	7.871	347
per spese per gli organi dell'Ente	5	5	4	- 1
per oneri per il personale in attività di servizio	310	325	348	23
per oneri per il personale di quiescenza	3	3	4	1
per trasferimenti passivi	252	245	294	49
per oneri finanziari	2.391	2.391	2.391	0
per poste correttive e compensative di entrate correnti	677	668	655	- 13
per spese non classificabili in altre voci	51	340	351	12
per concessione di crediti ed anticipazioni	499	445	399	- 46
per altre spese aventi natura di partite di giro	1.502	1.602	1.644	43
per depositi cauzionali	10	10	10	0
per debiti diversi	1.134	1.473	1.678	205
per v/aziende per depositi (art. 1, co.1223, L. 296/2006)	21	18	14	- 4
anticipazioni ricevute per pagamenti di prestazioni per conto di altri enti	0	0	78	78
Totale debiti	117.302	135.594	134.744	- 849

Il già citato riconoscimento a titolo definitivo da parte dello Stato delle anticipazioni di bilancio concesse all'Inpdap per 21,7 mld di euro ha comportato nel 2014 un corrispondente alleggerimento delle poste debitorie portando il saldo delle stesse a diminuire di circa 0,9 mld di euro. Senza questo

intervento, di natura eccezionale, il totale sarebbe asceso ad oltre 156 mld di euro, sulla scia di un incremento del 38,3 per cento in due anni, passando da 117,3 a 156,4 mld di euro. Se si escludono i debiti per prestazioni istituzionali, la causa di ciò continua ad essere ascrivibile quasi esclusivamente sempre ai debiti verso lo Stato e altri soggetti pubblici, con i loro 118,3 mld di euro. Questi ultimi, pur depurati dei 21,7 mld di euro, continuano a polarizzare la situazione debitoria e l'incremento registrato tra il 2012 e il 2014 (+ 14%; da 103,6 mld a 118,3 mld di euro) è imputabile quasi esclusivamente alle anticipazioni alle gestioni previdenziali, segno evidente della grave dipendenza finanziaria dell'Istituto nei confronti del soggetto pubblico. Le anticipazioni in oggetto crescono ad un ritmo elevato anche grazie al contributo della nuova gestione pubblica (8 su 17 mld di euro nel 2013; 6,6 su 19,1 mld di euro nel 2014) che sembra ripercorrere le linee di sviluppo del settore privato, contribuendo ad una crescita di dipendenza dai contributi statali.

Da un punto di vista strutturale, ai fini di un alleggerimento degli assetti patrimoniali si consolida quindi, l'esigenza di una reale compensazione con i relativi crediti verso lo Stato; peraltro, il prospettato utilizzo della ingente liquidità non sembra consentire ampi margini di manovra, considerato il basso livello di accumulazione che tale aggregato ha fatto registrare nel 2014.

A livello strettamente operativo, accanto ad un attento monitoraggio, si rende quindi indispensabile un piano di rientro con pagamenti annuali, in assenza dei quali l'Istituto avrà come prospettiva un ennesimo intervento pubblico di riconoscimento a titolo definitivo.

A livello di importi accumulati si segnalano, oltre ai citati debiti per prestazioni istituzionali (5,1 mld di euro), i debiti verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro (8,1 mld di euro), per trasferimenti passivi allo Stato e ad altri soggetti pubblici (2,3 mld di euro) e per oneri finanziari (2,4 mld di euro).

11.8.3 L'aggregato patrimoniale delle immobilizzazioni conferma i valori del 2012, anno nel quale le incorporazioni avevano più che triplicato gli importi iscritti (da 4,8 mld a 16,8 mld di euro).

Rimane l'assoluta preminenza delle immobilizzazioni finanziarie tra le quali si evidenziano mutui (4,7 mld di euro) e prestiti (3,3 mld di euro), concessi agli iscritti alla gestione Credito ex Inpdap. In particolare le acquisizioni del 2012 hanno fatto conseguire alla componente mobiliare una notevole rilevanza, anche se i valori che emergono possono essere considerati relativamente modesti se rapportati all'intero Attivo, ma non per questo meno meritevoli di attenta analisi e di tempestivi interventi rivolti ad una proficua gestione dei beni.

Considerata la particolare eterogeneità dei valori interessati, si espone in successione l'assetto mobiliare distintamente per la gestione privata, pubblica ed ex Enpals.

Tabella 76 - Assetto mobiliare gestione privata

Gestione privata	Consistenza al 1/1/2013	Variazione 2013	Variazione 2014	Valore di inventario	
				Al 31 dicembre 2013	Al 31 dicembre 2014
Unicredit	46	0	0	46	46
Equitalia (ex Riscossione) S.p.a.	73.500.000	0	0	73.500.000	73.500.000
Intesa S.Paolo	13.399.717	5.076.692	6.453.771	18.436.409	24.890.180
I.G.E.I S.p.a.in liquidazione	1.185.216	0	0	1.185.216	1.185.216
GE.TI. S.p.a. in liquidazione	6.434.189	0	- 6.434.189	6.434.189	0
Beni Stabili S.p.a.	258.159	0	0	258.159	258.159
S.I.S.P.I. S.p.a.	325.000	0	0	325.000	325.000
S.I.S.P.I. S.p.a.(ex Ipost)	175.000	0	0	175.000	175.000
Totale titoli azionari	95.237.327	5.076.692	19.582	100.314.019	100.333.601
Partecipazioni	7.747	374.992.253	0	375.000.000	375.000.000
Strumenti finanziari	19.404.000	171.500	2.254.000	19.575.500	21.829.500
Investimenti ex Ipost	40.354.834	0	0	40.354.834	40.354.834
Impieghi mobiliari da perfezionare (*)	2.765.627	0	0	2.765.627	2.765.627
Totale Inps	157.769.535	380.240.445	2.273.582	538.009.980	540.283.562
Titoli ex Scau	2.401.059	0	0	2.401.059	2.401.059
Totale Generale	160.170.594	380.240.445	2.273.582	540.411.039	542.684.621

Elaborazione su dati Relazione del Direttore Generale ai consuntivi 2013 e 2014.

Se si esclude la rivalutazione delle azioni Intesa San Paolo (+ 5,1 mln di euro), il quadro generale vede nell'incremento di 375 mln di euro delle quote in Banca d'Italia l'elemento di novità. L'Inps possedeva n. 15.000 quote del capitale sociale della banca centrale, pari al 5 per cento x del capitale sociale (300.000 quote totali) che - a seguito della rivalutazione del capitale sociale della suddetta banca, da 156.000 a 7.500.000.000 euro, ad opera del d.l. 133 del 2013, e con un valore di ogni quota nominativa di partecipazione, di nuova emissione, pari a 25.000 euro - hanno raggiunto un valore nominale complessivo di 375.000.000.

Poiché la legge di conversione del suddetto decreto legge, n. 133 del 2013, ha previsto che ogni partecipante non possa possedere direttamente o indirettamente una quota di capitale superiore al 3 per cento, pari a 9.000 quote, l'Istituto nel dicembre 2015 ha ceduto all'Inail, previo assenso del Dipartimento del Tesoro e del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, le quote possedute in eccesso (6.000 per un valore di 150.000.000 euro).

La partecipazione in Equitalia s.p.a continua ad essere la partecipazione più consistente (73,5 mln di euro) pari al 49 per cento del capitale sociale, con una redditività in ripresa nel 2014, con utili per 14.5 mln di euro, dopo aver toccato i 2,7 mln di euro nel 2013; utili che nella scia di una politica di autofinanziamento, fonte di forte perplessità, continuano ad essere reinvestiti e non distribuiti.

La situazione delle società GE.TI. (istituita per le attività termali) e I.G.E.I. (istituita per i servizi di gestione di immobili), entrambe in compartecipazione con privati, appare sostanzialmente stabile.

La GE.TI. ha definito il contenzioso instaurato da uno dei liquidatori versando all'Inps 732.868 euro, quale residuo attivo presente sui conti bancari che sono stati chiusi: a seguito di ciò, a decorrere dal prossimo rendiconto, i dati di GE.TI. S.p.A. non saranno più rappresentati.

La I.GE.I., nel quadro del processo di scelta del soggetto affidatario dei servizi di gestione degli immobili da reddito, ha continuato l'ordinaria attività di gestione degli stessi ad esclusione degli immobili ex Inpdap ed ha ottenuto la proroga dei termini di liquidazione alla data del 30 aprile 2016.

Quanto a SISPI, interamente partecipata Inps, nonostante un tentativo di potenziamento delle attività relative alla riscossione di contributi e all'erogazione di prestazioni nell'ambito della gestione dei fondi di previdenza complementare (quali Fondinps) non riesce ad avere un adeguato rilancio, come è confermato da un utile ante imposte 2013 pressoché identico a quello conseguito nel 2012 (0,5 mln di euro), in aumento del 23 per cento solo nel 2014, determinato più da una razionalizzazione dei costi che da un incremento dei ricavi che rimangono sostanzialmente uguali (1.984.086 nel 2013; 2.056.689 nel 2014).

La Corte nel precedente referto ha segnalato l'esigenza di una riconsiderazione della capacità della SISPI di stare sul mercato, oltreché di una verifica delle ragioni della sua stessa esistenza, anche in considerazione degli indirizzi legislativi sul mantenimento delle società in house e sull'affidamento diretto dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni (art. 4, del d.l. 95, convertito nella legge 135/2012).

Con determinazione presidenziale del 22 dicembre 2015 la soc. Sispi è stata incaricata di svolgere le funzioni di Segretariato (consistente nella gestione finanziaria e amministrativa del budget, nella contrattualizzazione e pagamento dei soggetti coinvolti, nell'organizzazione degli eventi, nella rendicontazione) nell'ambito del progetto europeo "EU – China Social Protection Reform Project - in sostituzione del Formez che ha comunicato il proprio recesso dal 31 dicembre 2015 - previa modifica dello Statuto per ampliare l'oggetto sociale della società che ora comprende, oltre le attività di fornitura di prodotti/servizi amministrativo-contabili, i servizi di ricerca e consulenza per il mercato dell'area della previdenza e assistenza in genere e l'espletamento di tali servizi, ivi compresi quelli relativi alla gestione di progetti comunitari e/o internazionali.

Al riguardo, osservazioni critiche sono state formulate dal Magistrato delegato e dal Collegio dei Sindaci.

Il patrimonio mobiliare della gestione pubblica, ex Inpdap, è rappresentato da partecipazioni dirette azionarie, quote di fondi chiusi e titoli di Stato; al netto di questi ultimi – in scadenza nell'arco di un triennio – si espongono i dati riassuntivi delle partecipazioni detenute:

Tabella 77 - Assetto mobiliare gestione pubblica

Fondi immobiliari chiusi	Quantità	Valore di bilancio al 31.12.2013	Valore di bilancio al 31.12.14	Variazioni
Azioni IDEAFIMIT SGR	33.157	1.712.416	1.712.416	0
Strumenti finanziari partecipativi	33.157			
Azioni DIEP	3.000	27.305	27.305	0
Quote Fondo Immobiliare ALPHA	31.289	78.222.500	78.222.500	0
Quote Fondo Immobiliare BETA	26.847	14.269.180	10.997.875	- 3.271.305
Quote Fondo Immobiliare SENIOR	377	86.401.647	94.250.000	7.848.353
Quote Fondo Immobiliare ARISTOTELE	2.520	630.000.000	630.000.000	0

Elaborazione su dati Relazione del Direttore Generale ai consuntivi 2013 e 2014.

IdeAFimit SGR è una società immobiliare con 36 fondi gestiti (di cui 5 quotati in borsa) per una massa di gestione di oltre 9 mld di euro di cui l'Istituto è titolare del 29,67 per cento del capitale (comprensivo delle quote Enpals).

I principali dati riassuntivi dei fondi affidati in gestione alla stessa IdeaFimit SGR, ad esclusione del fondo Aristotele affidato ad altra SGR (Fabbrica Immobiliare spa), sono:

- ◇ Fondo Alpha: la gestione ex Inpdap possiede 31.289 quote (30% del totale) per un valore unitario alla data del 31 dicembre 2014 di 3.578 euro (3.724 euro nel 2013). Né il 2013 né il 2014 hanno visto la distribuzione di proventi. Nel 2015 sono stati distribuiti rimborsi parziali pro quota (Inps 3.035.033,00 euro).

Con la finalità di non concentrare la dismissione in una fase non positiva del settore immobiliare, in data 30 luglio 2012, il Consiglio di amministrazione di IdeaFimit SGR ha, incredibilmente, deliberato la proroga della durata del fondo al 27 giugno 2030, rispetto alla scadenza originaria stabilita al giugno 2015, e contemporaneamente, ha approvato il Business Plan, indirizzando la politica di gestione in una direzione liquidatoria per arrivare alle dismissioni degli asset entro il 2019.

La Corte segnala la non procrastinabile esigenza che l'Inps assuma determinazioni finalizzate al recupero di redditività o alla dismissione dei cespiti immobilizzati, negli ultimi anni quasi improduttivi.

- ◇ Fondo Beta: la gestione ex Inpdap possiede 26.847 quote pari al 10 per cento del totale per un valore unitario, alla data del 31 dicembre 2013, di 531 euro. Sono stati distribuiti proventi nel 2013 pari a 117.697 euro e nel 2014 per 68.728 euro.

Nel corso del 2013 sono state deliberati due rimborsi parziali per un controvalore, rispettivamente, di 52.889 e 500.160 euro, mentre nel 2014 i rimborsi parziali sono stati tre di 187.992 euro, 161.082 euro e 1.503.432 euro.

Nell'ottica di completamento dell'attività di smobilizzo degli investimenti in portafoglio, è stata prorogata la durata del fondo fino al dicembre 2017.

◇ Fondo Senior: le quote in possesso della gestione sono 377 (pari al 69% del totale) per un valore unitario al 31 dicembre 2014 di 218.291 euro. Nel corso del 2013 e 2014 non sono stati distribuiti dividendi.

Uguale fermo invito ad assumere determinazioni adeguate, atte a ben tutelare le risorse dell'Inps e a procedere alla dismissione di cespiti improduttivi di reddito, è rivolto ai responsabili dell'Ente.

◇ Fondo Aristotele: la Gestione possiede il 100 per cento delle 2.520 quote del fondo del valore unitario, al 31 dicembre 2014, di 267.049 euro. Nel corso del 2013 e 2014 non sono stati distribuiti utili.

Nel 2015 sono stati distribuiti proventi, pari per l'Inps a 28.121.184 euro.

Valgono per tale Fondo le stesse considerazioni di rilievo formulate nei casi sopra indicati.

Conclusivamente, quanto sopra motiva la richiesta di un tempestivo esame e di urgenti decisioni circa l'utilità di mantenere simili partecipazioni negli anni in esame sostanzialmente prive di redditività e alcune delle quali solo nel 2015, fonte di modeste distribuzione di utili, a fronte del capitale investito.

Gestione lavoratori dello spettacolo (ex Enpals)

Con determinazione presidenziale n. 165 del 4 settembre 2013, è stata disposta la dismissione di gran parte del patrimonio mobiliare acquisito in esito all'integrazione dell'ex Enpals.

Il 2013 è stato caratterizzato dall'alienazione della totalità delle risorse affidate ad otto SGR e ad un contratto relativo ad una obbligazione strutturata; in conseguenza alla data del 31 dicembre 2013 residuavano 17,9 mln di euro di partecipazione azionaria (pari al 11,34% del capitale azionario) in IdeaFimit SGR S.p.A, 274,2 mln in quote del fondo Gamma e 102,9 mln di euro in titoli di Stato. Il fondo Gamma Immobiliare, che nel 2013 e 2014 non ha distribuito proventi, gestito da IdeaFimit SGR, è stato escluso dalle dismissioni in quanto fondo chiuso non rimborsabile prima della scadenza. Contabilmente il valore di realizzo, versato nei conti correnti dell'Istituto, è stato pari a 577,05 mln di euro, con una plusvalenza di 112,8 mln, contabilizzata nell'ambito dei proventi straordinari.

Il 2014 ha visto una variazione della consistenza dei titoli di Stato per 11,8 mln di euro per un totale residuo al 31 dicembre di 91,2 mln di euro.

Nel richiamare le osservazioni in capo alla SGR sulla portata di operazioni straordinarie che coinvolgono altri fondi immobiliari tra cui Gamma, si ribadisce l'esigenza per le partecipazioni residuali di una politica di investimento uniformata solo ad effettive finalità pubbliche e ad una migliore redditività.

11.8.4 Al 31 dicembre 2014 alla voce immobilizzazioni materiali risultano iscritti 3.217 mln di euro di cui 2.517 mln di euro per immobili da reddito (in particolare 1.351 mln riferibili alla gestione privata e 1.159 mln alla gestione dipendenti pubblici), 618 mln di euro per immobili strumentali (di cui 135 mln riferibili alla gestione privata e 462 mln alla gestione dipendenti pubblici) e 89 mln di euro per strutture sociali (di cui 2 mln riferibili alla gestione privata e 80 mln alla gestione dipendenti pubblici).

L'Istituto è stato interessato nel 2009 dal rientro massiccio degli immobili cartolarizzati ma rimasti invenduti, certificando un sostanziale insuccesso della Scip 2 e nel 2012 dall'incorporazione del patrimonio di Inpdap e di Enpals che ha incrementato del 73 per cento la consistenza degli immobili.

Nell'intento di dotarsi di una strategia per la gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare, dal 2009 l'Inps si è reso protagonista di una serie di iniziative che vedono nella costituzione di un fondo ad apporto privato a cui devolvere il proprio patrimonio, l'elemento centrale. Se si esclude la costituzione della SGR Invimit spa da parte del Ministero dell'economia, tale processo di valorizzazione e di dismissione degli immobili non ha registrato alcuno sviluppo nel 2013, causa asserito condizionamento dall'attività di valutazione dell'Agenzia del Territorio e del Demanio e dalla programmata costituzione di uno o più fondi immobiliari ad apporto privato a cui confermare o trasferire immobili da reddito.

Nel 2014 il Mef ha avviato la costituzione di un fondo e con l'adesione ad aprile 2014 al Piano Industriale degli interventi d'integrazione 2014 – 2016, ha programmato apporti al fondo stesso ed ha individuato strategie per lo smobilizzo dei cespiti non trasferibili. In accordo tra l'Istituto e Invimit spa sono state avviate attività di analisi del complessivo patrimonio immobiliare e in data 1° luglio 2014 la SGR ha segnalato di aver individuato un portafoglio di immobili idoneo al conferimento. La stessa SGR in data 23 dicembre 2014 ha istituito il fondo immobiliare i3-Inps al quale conferire l'intero patrimonio immobiliare da reddito.

Nell'anno 2015 è stato pubblicato il decreto di individuazione dei beni di proprietà dell'Istituto (decreto pubblicato sulla GU dell'11 febbraio 2015).

Nelle more del processo di valorizzazione, venuto a scadenza il contratto in essere, l'Istituto ha autorizzato una procedura volta all'affidamento dei servizi di gestione tecnico-amministrativa mediante la selezione di un operatore a cui affidare i servizi dell'intero patrimonio che ha dato origine ad un complesso contenzioso protrattosi per lungo tempo. Solo in data 10 novembre 2015 il Consiglio di Stato ha dichiarato l'inefficacia del contratto stipulato e disposto il subentro della società appellante.

Pur alla luce degli sviluppi che si sono registrati nel 2014, con la costituzione del fondo immobiliare i3-Inps, appare evidente la scarsa consistenza di dismissioni realizzate, nonostante l'alto numero di unità libere. Il 2013 ha visto infatti da parte della gestione privata l'alienazione di solo 5 unità residenziali (per un controvalore di 0,7 mln di euro) e di 2 commerciali (1,4 mln di euro) mentre la gestione pubblica, a differenza dell'esercizio precedente, non ha dato seguito ad alcuna alienazione; di contro, a definizione di un lungo contenzioso nei confronti della SITAT s.r.l. di Messina, si è dato corso all'acquisizione di due immobili per un valore complessivo di 7,8 mln di euro. Oltre a ciò, in esecuzione di una sentenza della Corte di cassazione, nel corso del 2014 l'ente ha rilasciato quietanza del prezzo di trasferimento, determinato dal giudice, di 5 appartamenti in Roma, con relative pertinenze, per un totale complessivo di 1.735.295 euro.

L'imponente apporto determinato dall'Inpdap non ha coinciso con una maggiore redditività del patrimonio immobiliare da reddito che continua invece a registrare perdite, pari a 116,4 mln nel 2012, a 63,47 mln nel 2013 ed a 65,4 mln di euro del 2014 (pari al - 2,6% di rendimento).

Il basso livello dei ricavi da locazione (53,9 mln nel 2014) è da ricondurre anche all'elevato numero di unità, soprattutto abitative, occupate come di seguito indicato:

Tabella 78 - Numero di unità immobiliari da reddito

Destinazione d'uso	Locate	Libere	Occupate	Totale
Abitativo	2.445	1.939	6.179	10.563
Magazzino	170	575	152	897
Ufficio	368	793	139	1.300
Negozi	747	1.121	479	2.347
Ricettivo/Alberghiero	6	35	1	42
Scuole	0	0	1	1
Altro	821	1.492	32	2.345
Box o posto auto	149	527	935	1.611
Cantine e/o soffitte	760	2.238	1.228	4.226
BCNC	736	4.450	23	5.209
Totale	6.902	13.170	9.169	28.541

Fonte: Nota del Direttore Generale ai Ministeri Vigilanti del 6 luglio 2015.

Gli immobili strumentali, anche alla luce dell'acquisizione della gestione pubblica, continuano ad essere interessati da un'azione di riorganizzazione logistica – delle sedi e dei servizi – che necessita di un puntuale rispetto nei corrispondenti piani operativi di razionalizzazione al fine di minimizzare sia gli oneri di locazione (2014: 112 mln di euro di cui 61 per gli immobili trasferiti al FIP) sia di manutenzione (2014: 27 mln di euro di cui 15 per immobili trasferiti al FIP) che, pur se ridimensionati rispetto al 2012, rimangono relativamente alti.

Da ultimo, in data 22 dicembre 2015, con determinazione presidenziale n. 186 è stato adottato il Piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare non strumentale e del patrimonio mobiliare 2016-2018. Tale Piano, emanato ai sensi dell'art. 8 comma 15 del d.l. 78 del

2010, convertito nella legge 122 del 2010 dovrà essere esaminato dal Civ per l'approvazione di competenza.

Gli obiettivi perseguiti dall'Inps sono: assicurare massima celerità del processo di dismissione ai titolari del diritto di opzione e prelazione, perseguendo la definizione bonaria del contenzioso, nel rispetto della normativa vigente; promuovere strumenti di tutela delle fasce deboli; conseguire la massimizzazione degli obiettivi di cassa, anche a supporto della azione del Governo.

Il patrimonio sarà quindi suddiviso in portafogli immobiliari individuati in funzione dei vincoli normativi esistenti per essere ceduto attraverso: 1) dismissione diretta delle unità locate agli aventi diritto in base alle norme vigenti; 2) ricorso al mercato, sempre in base alle norme vigenti. Ciò anche attraverso il conferimento ad uno o più fondi di investimento immobiliare, inclusi quelli dallo stesso già partecipati, con la finalità di promuovere la locazione quale strumento per assicurare il diritto alla abitazione e la mobilità sociale nel mercato del lavoro; 3) partecipazione nel triennio alle operazioni governative di cessione e valorizzazione di immobili pubblici, in partnership con il Mef, anche attraverso Cassa Depositi e Prestiti; 4) valorizzazione e cessione diretta in conformità alla normativa vigente di complessi immobiliari non idonei al conferimento a fondi (ad es. immobili in comproprietà o gravati da vincoli).

L'alienazione del patrimonio da parte dell'Istituto comporterà effetti di cassa; la finanza generata di volta in volta attraverso le vendite secondo le valutazioni dell'Inps potrà essere impiegata per la riduzione del debito, compensazione degli oneri collegati alla conduzione degli immobili strumentali e/o per iniziative di riqualificazione immobili.

Con riguardo al patrimonio mobiliare, secondo tale Piano è stata ravvisata in primo luogo l'opportunità di prevedere il mantenimento in portafoglio delle componenti del patrimonio mobiliare rispondenti alle finalità istituzionali ovvero coerenti con la missione sociale dell'Istituto, assicurando il rispetto di criteri di prudente gestione in un quadro di trasparenza, efficienza, efficacia ed economicità.

In secondo luogo, vengono indicati criteri di riferimento per l'individuazione delle tempistiche e delle modalità di disinvestimento del restante patrimonio mobiliare, in coerenza con la normativa vigente e con gli attuali scenari del mercato: 1) possibilità o meno di negoziazione sui mercati regolamentati dotati di adeguati volumi di transazioni rispetto al valore complessivo degli strumenti finanziari detenuti; 2) eventuale scadenza naturale degli strumenti finanziari o delle partecipazioni detenute.

Infine, l'Ente, secondo tale Piano, pur potendo prevedere nel medio periodo l'uscita da tali forme di investimento, ritiene che non vi siano elementi ostativi al mantenimento in portafoglio degli

strumenti finanziari, al fine di completare il percorso di valorizzazione avviato al momento degli investimenti originari.

11.9 Per un'analisi delle linee evolutive si espongono i dati delle risultanze finanziarie più rilevanti della prima nota e dell'assestato al preventivo originario 2015 confrontato con il consuntivo 2014 e 2013.

Tabella 79 - Andamento evolutivo della gestione generale

(dati in milioni)

Aggregati	Consuntivo 2013	Consuntivo 2014	Prima nota Preventivo 2015	Assestamento 2015
Avanzo/disavanzo finanziario	-8.724	- 7.007	- 2.174	- 447
di parte corrente	-8.799	- 6.678	- 4.586	- 2.849
in c/capitale	75	- 329	2.412	2.402
Avanzo di amministrazione	43.800	35.743	29.369	35.296
Risultato economico	- 12.846	- 12.485	- 5.659	- 9.160
Patrimonio netto	9.028	18.407	16.416	12.962
Apporti complessivi dello Stato*	99.076	98.440	105.179	107.778
Riscossioni**	273.532	296.724	279.716	279.392
Pagamenti	388.354	410.281	397.599	399.975
Apporti complessivi dello Stato ***	112.526	115.331	124.047	123.249
per trasferimenti	95.521	95.267	101.200	104.343
per anticipazioni	17.005	19.064	22.847	18.906
Entrate contributive	210.141	211.462	211.378	214.007
Prestazioni istituzionali	303.464	303.401	307.461	309.611

(*) In termini finanziari di competenza.

(**) Al netto degli apporti complessivi dello Stato.

(***) In termini finanziari di cassa.

Il leggero miglioramento della situazione economica del Paese, con un Pil reale che con difficoltà e non poco impegno è riuscito a mantenere il segno positivo, non appare sufficiente ad innescare un severo processo di ripresa dei maggiori saldi. Lo conferma il persistere di un saldo economico negativo prossimo alla doppia cifra, dopo aver scontato il forte impatto riconducibile all'accantonamento al fondo di svalutazione ed una gestione finanziaria che registra un saldo negativo di soli 447 mln di euro (da 8,7 mld di euro del 2013) grazie soprattutto al ripianamento straordinario, non ripetibile, di 3,5 mld di euro per anticipazioni di tesoreria ex Inpdap.

E' comunque difficile ipotizzare un miglioramento, sia pure in virtù di una stima delle entrate contributive tendenzialmente ottimistiche anche se calcolate sulla base di parametri DEF aggiornati (in fase di assestamento 2015 una variazione positiva del Pil reale ha comportato un incremento delle entrate contributive di 2,6 mld di euro mentre sempre in fase di assestamento del 2014 una variazione negativa dello stesso importo ha previsto una diminuzione di soli 0,4 mld di euro) e di una spesa per prestazioni che supera sistematicamente gli impegni previsti, soprattutto sulla spinta delle crescenti esigenze al sostegno del reddito e ad un più elevato importo medio della gestione pubblica.

Alla luce di queste ultime considerazioni, la forbice tra contributi e prestazioni, che dai dati sopraindicati si attesta sui 93 mld di euro, potrebbe aumentare ulteriormente avvicinandosi verso i 100 mld di euro (95,5 mld) nonostante tra prima nota di variazione ed assestato, come precedentemente indicato i contributi salgono di 2,6 mld e potrà incidere ancora negativamente sull'equilibrio economico che evidenzia già ora un disavanzo prossimo ai 12 mld di euro, rendendo quindi fondamentale un'attenta gestione di quelle voci che non danno corso a movimenti finanziari tra i quali, come accennato, gli accantonamenti.

L'accelerazione del deterioramento degli equilibri economici, iniziato nel 2008, causerà un parallelo assottigliamento del margine patrimoniale che l'eliminazione dei debiti verso lo Stato per anticipazioni alla gestione ex Inpdap, contabilizzata nel 2014 e 2015, ha rallentato.

L'indebolimento dei netti patrimoniali, oltre a minare la solidità dell'Istituto, rende particolarmente urgente una profonda riconsiderazione sulla natura e sulla reale consistenza delle riserve legali che come precedentemente indicato, continua a crescere, indipendentemente dal segno dei risultati economici.

L'intervento pubblico statale rimane quindi l'unico fattore di riequilibrio, anche se predomina la componente strettamente finanziaria come le anticipazioni che solo nel 2015 dovrebbero superare i 19 mld di euro, pari a quasi un quarto del totale degli apporti e con un'accelerazione del processo di crescita dei corrispondenti debiti.

In una visione ottimistica, se si confermano i dati 2015, la massa di finanziamenti pubblici interessata supererà i 12 mld di euro, cifra difficilmente sostenibile anche nel breve periodo e il ricorso sempre più massiccio alle anticipazioni richiederà necessariamente un processo anche parziale di rimborso per non aumentare l'esposizione debitoria verso lo Stato ed altri soggetti pubblici, che sempre nelle previsioni 2015, potrebbe raggiungere i 135 mld di euro lordi.

12. Considerazioni conclusive

12.1 L'attuale *governance* dell'Istituto, ispirata al c.d. sistema duale, che separa le funzioni di indirizzo politico da quelle gestionali, vede ora affidate quelle di indirizzo politico al Civ e ad un organo monocratico, il presidente dell'Istituto, cui sono intestate anche le competenze di cui era già titolare il soppresso Consiglio di amministrazione.

Tale assetto, come più volte sottolineato dalla Corte, oltre a determinare possibili sovrapposizioni e conflitti tra i due organi, fa venire meno in uno di essi, il presidente, il carattere della collegialità e della dialettica di interessi propria dell'organo Consiglio di amministrazione.

Per quanto in particolare concerne il Civ, permane l'esigenza di una riduzione della sua consistenza - che non può nella attuale dimensione essere d'ausilio ad un penetrante esercizio dei poteri di indirizzo e vigilanza - e di una concreta esigibilità degli indirizzi impartiti.

Notevole, peraltro, è l'impegno del Civ nella individuazione di strategie evolutive concernenti la presenza dell'Istituto sul territorio, rapportata alle sempre nuove caratteristiche dell'utenza e alle esigenze dei cittadini.

Con riguardo al Direttore generale, configurato normativamente quale organo, va evidenziato che in esso si concentra il potere di gestione - con il riconoscimento di tutte le attribuzioni necessarie a conseguire gli obiettivi e i risultati, ottimizzando le risorse, con le connesse responsabilità - oltre al potere-dovere di formulare proposte al Presidente anche per la nomina della dirigenza generale.

Sono altresì da ribadire le osservazioni, formulate dalla Corte in precedenti relazioni, circa l'esigenza di una tempestiva analisi da parte della vigilanza ministeriale delle richieste di chiarimenti, delle osservazioni o anche dei rilievi avanzati dal Collegio Sindacale, bisognevoli di rapidi tempi di risposta.

Ciò ad evitare, come già rappresentato, che richieste o segnalazioni di rilievi tra Collegio dei Sindaci, Amministrazione vigilante e Direttore Generale, si rincorrono con frequenti richieste di specificazioni e/o di integrazioni, e finiscano a volte senza giungere ad una definizione di problematiche riguardanti materie di vasto interesse e di possibili, rilevanti effetti.

12.2 Circa l'assetto strutturale dell'Ente, fortemente coinvolto nella ricerca di soluzioni in grado di contemperare i numerosi problemi conseguenti alla avvenuta incorporazione di Inpdap ed Enpals, è da richiamare l'approvazione del Piano industriale per il triennio 2014/2016, articolato in diverse azioni progettuali finalizzate in particolare ad assicurare l'integrazione delle strutture, del

personale e delle procedure attraverso i sistemi tecnologici, la valorizzazione delle professionalità delle risorse umane e il migliore utilizzo delle risorse strumentali.

Le direttrici di sviluppo del Piano perseguono una logica di continuità con le iniziative a suo tempo attivate dall'Istituto a seguito della emanazione del d.l. 201 del 2014.

In continuità, sono stati mantenuti i coordinamenti generali delle quattro Attività professionali (legale, tecnico edilizio, statistico attuariale e medico legale), eliminando la transitoria sovrapposizione delle prime tre aree con quelle degli enti incorporati.

E' stata altresì definita la nuova pianta organica - che prevede 48 posti di funzione dirigenziale, suddivisi tra Direzioni centrali, Strutture di progetto di livello dirigenziale generale temporanei, Attività professionali, Oiv e Direzioni regionali di livello dirigenziale generale – il cui provvedimento di costituzione è stato trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ai Ministeri vigilanti, in esecuzione della normativa contenuta nella legge 88 del 1989.

Sugli atti conseguenti alla prevista ristrutturazione sono stati formulati rilievi dal Collegio dei Sindaci, oltre a richieste di chiarimenti e reiterate osservazioni dai Ministeri vigilanti.

In proposito, pur se è da considerare la tesi della Amministrazione secondo la quale il Piano è un documento programmatico che, nel rispetto delle disposizioni vigenti, trova il suo primo assestamento con l'adozione del regolamento di organizzazione e con l'ordinamento dei servizi, occorre formulare alcune osservazioni critiche formulate concernenti molteplici aspetti delle determinazioni adottate.

Tra queste, è da richiamare la non adeguata attenzione alla missione assegnata all'Istituto di provvedere a una concreta riorganizzazione dei servizi e della struttura, in conseguenza della avvenuta incorporazione di grandi enti, che appare essersi tradotta più in una sommatoria di posti di funzione che in una azione di effettiva razionalizzazione.

Le Strutture di progetto con missioni temporanee sono state, a volte, costituite con contenuti tanto ampi da apparire assorbenti delle attribuzioni di Direzioni centrali ed a volte, di contro, dotate di contenuti così scarni da non poter giustificare la definizione di “progetti con caratteristiche di eccezionale rilievo”.

Anche la permanenza e la sopravvenuta moltiplicazione con “spacchettamento” di funzioni, anziché di riduzione, delle Direzioni centrali che svolgono attività strumentali, è da considerare, pur nella riconosciuta autonomia dell'Ente, non conforme ai più recenti indirizzi normativi di concentrazione delle funzioni istituzionali e di riduzione e unificazione di quelle strumentali.

La centralizzazione degli acquisti attribuiti, ad eccezione dei fabbisogni relativi alla gestione del patrimonio immobiliare da reddito, in via esclusiva alla Direzione centrale risorse strumentali ha apprezzabilmente eliminato la duplicazione di esistenti strutture.

12.3 Il sistema dei controlli interni, che nei precedenti referti era stato oggetto di ripetute valutazioni critiche, ha subito nel periodo in esame, modifiche e potenziamento di particolare valenza, tanto da poter considerare superate molte delle disfunzioni organizzative e di funzionamento in precedenza segnalate.

L'Oiv è stato composto e strutturato in posizione indipendente rispetto alla Amministrazione e collocato al di fuori della struttura organizzativa dell'Istituto; sulla sua composizione costituita, oltre che da un dirigente generale, da due dirigenti di seconda fascia, restano perplessità in considerazione del fatto che componenti non aventi qualifiche di massimo livello potrebbero non essere sempre in grado di agire in posizione di piena indipendenza.

Peraltro, l'attività di tale Organismo non è resa sempre agevole sia per la mancanza di una precisa definizione delle sue attribuzioni sia per carenze informative, non avendo possibilità di accesso ai dati necessari, rimanendo con ciò privato di mezzi adeguati per assicurare una tempestiva e differenziata valutazione sul funzionamento del sistema, nonché delle performance sia delle strutture che individuali. Ciò ha comportato anche l'impossibilità per l'Oiv, nel 2014, come riferito in sede di collegio sindacale, di redigere la relazione semestrale di controllo strategico per mancanza dei dati utili allo scopo.

In relazione ai suoi compiti – tra i quali quello di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi di trasparenza e di integrità da parte dell'Istituto, avvalendosi della collaborazione del Responsabile della trasparenza - l'Oiv ha più volte segnalato all'Anac le individuate carenze del rispetto della specifica normativa relativamente agli atti a rilevanza esterna ed ai rilievi formulati dagli organi di controllo. Carenze, peraltro, segnalate anche dal Collegio dei Sindaci. A seguito delle ripetute segnalazioni, l'Anac, con proprio provvedimento del 24 giugno 2015, ha ordinato all'Istituto di pubblicare sul sito informazioni e dati mancanti, puntualmente elencati. Il successivo 31 agosto, l'Istituto ha informato l'Autorità dell'avvenuta pubblicazione sul sito dei dati richiesti.

Nella nuova organizzazione dell'Ente è stata istituita la Direzione centrale audit, scorporando le funzioni propriamente ispettive affidate alla nuova Direzione centrale ispettorato. L'azione di Audit, costituita quale attività indipendente di garanzia e consulenza, si è così concentrata verso il miglioramento degli standard operativi, il monitoraggio sulla correttezza e sulla legittimità delle

procedure e dei comportamenti, nonché sulla individuazione di coefficienti di rischio anche in ottica antifrode.

L'analisi del contenzioso giudiziario, gli accertamenti su prestazioni indebite, l'efficacia delle procedure per l'accertamento tecnico preventivo in materia di invalidità civile e altre attività finalizzate alla corretta gestione e al recupero di crediti, sia contributivi che pensionistici, hanno avuto in tal modo un forte impulso.

La nomina del Responsabile della prevenzione della corruzione, nonché l'adozione di un Piano triennale anch'esso finalizzato alla prevenzione della corruzione per il periodo 2013/2015 e 2014/2016, all'interno dei quali è inserito il Piano della trasparenza, attestano l'impegno dell'Istituto nella previsione di attività attraverso le quali procedere nella realizzazione delle misure anticorruzione.

E' stato infine adottato un codice di comportamento dei dipendenti dell'Inps integrativo del codice dei dipendenti pubblici.

La nuova Direzione centrale ispettorato - con il compito di verificare e garantire la conformità dell'azione alle norme vigenti, evidenziando la sussistenza di fatti lesivi per l'Istituto e provvedere ad attivare gli interventi per la normalizzazione delle situazioni e per la sanzione dei comportamenti - è operativa dal settembre 2014. Per un miglior svolgimento delle funzioni, la Direzione ha istituito un archivio unico con i dati Inps ed Inpdap ed ha predisposto una rete interna di dialogo tra gli ispettori, nel rispetto delle norme sulla riservatezza.

12.4 In attuazione delle emanate disposizioni riduttive del personale degli enti pubblici non economici e del blocco del turnover, l'Inps nel periodo 2008-2012 ha visto ridurre il personale in servizio da 29.498 a 25.842 unità, con una contrazione pari a 3.656 elementi.

Intervenuta la incorporazione dell'Inpdap e dell'Enpals e verificatasi la loro integrazione nell'Inps, l'applicazione della riduzione di pianta organica e di risorse umane di tali enti è stata differita al definitivo riassetto funzionale e organizzativo dell'Ente.

La determinazione commissariale n. 58 del 12 maggio 2014 con la quale è stata adottata la dotazione organica dell'Istituto, trasmessa alla Presidenza del Consiglio ed ai Ministeri vigilanti, ha previsto un organico pari a 29.999 unità contro una consistenza del personale in attività di servizio pari a 30.837 unità, ripartita in personale dirigenziale e personale non dirigenziale comprendente medici professionisti, personale di Area C-B-A e insegnanti.

In relazione a tale dotazione organica il rapporto aree professionali/dirigenti è passato da 73,3 dell'anno 2008 a 54,1 nel 2013 ed a 55,5 nel 2014; aumentano le posizioni dirigenziali, mentre

l'accrescimento delle aree A e B non compensa l'arretramento dell'area C più di altre penalizzata dai tagli lineari disposti dalla legge.

Tale riassetto, in particolare quello relativo ai posti di funzione dirigenziale generale, ha dato luogo a rilievi degli organi di controllo ed a contenziosi giudiziari.

In effetti, nell'intento di perseguire anche la salvaguardia dei posti degli incaricati di prima fascia e di quelli di seconda con incarichi di prima e di esterni titolari ex art. 19, c. 6 d.lgs 165/2001, sono stati istituiti progetti la cui necessità non sembra aver trovato motivazione diversa da quella di mantenere in servizio personale con incarichi a tempo determinato e/o di conservare posizioni dirigenziali generali o di prima fascia con provvedimenti non sempre dettati da effettive esigenze d'istituto.

Nel 2013 la spesa sostenuta per il personale in termini di competenza finanziaria ammonta a 1.813 mln di euro (- 5% a confronto dell'anno precedente); nel 2014 la spesa è pari a 1.745 mln di euro (- 4% rispetto all'anno 2013).

Nell'anno 2013 è stata ricostituita, ed è stata confermata nel riassetto del 2014, la Direzione centrale formazione per fornire supporto alla riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche con specifico riferimento alle competenze derivanti dal faticoso processo di integrazione dell'Istituto.

Con l'obiettivo di convogliare il massimo delle risorse sulla erogazione delle prestazioni e dei servizi all'utenza, sono state programmate attività formative di portata nazionale e programmi a livello regionale.

La predisposizione di un Piano triennale della formazione 2015-2017 conferma la raggiunta consapevolezza dell'Istituto della esigenza di qualificare il personale in servizio, dirigenziale e non, per far fronte con servizi di qualità e con tempestività alle richieste dell'utenza che appaiono sempre più varie e sempre più diffuse.

Il Piano comprende il ricorso a docenze interne ed esterne e prevede una spesa complessiva pari a circa 4 milioni di euro (a fronte di euro 875.101 dell'anno 2014), di cui oltre 3.300.000 per docenze esterne.

La spinta data ai programmi di formazione e riqualificazione anche tecnologica del personale, testimonia la maggiore attenzione alle prevedibili richieste della utenza e alla esigenza di un tempestivo e adeguato riscontro.

12.5 Nel biennio in esame prosegue l'aumento delle entrate contributive afferenti alle gestioni costituite presso l'Inps, in misura maggiore nel 2013 (+ 2 mld di euro rispetto al 2012) e in modo più contenuto nel 2014 (+1,3 mld in raffronto al 2013).

Il gettito contributivo del Comparto del lavoro dipendente privato mostra un significativo incremento nel 2013 derivante dall'aumento registrato nel Fondo pensioni lavoro dipendente - che realizza tale risultato, nonostante la notevole diminuzione degli iscritti - in conseguenza dell'incorporazione delle entrate degli enti creditizi aventi nel 2012 una propria evidenza contabile. Nel 2014 le entrate registrano invece un lieve aumento per effetto dei risultati della Gestione prestazioni temporanee che compensa la flessione propria del FPLD.

Nel comparto del lavoro autonomo la tenuta del gettito contributivo deriva esclusivamente dall'aumento degli iscritti alla gestione commercianti, che nel 2014 non conferma però il trend di crescita del 2013.

La gestione parasubordinati evidenzia, per la prima volta, un ridimensionamento riconducibile alla perdita degli iscritti, in misura consistente nel 2013 e più ridotta nel 2014.

L'Istituto nel 2013 ha proseguito le attività finalizzate al recupero crediti nel settore dei lavoratori autonomi, tra le quali è inclusa l'operazione Poseidone, che ha consentito l'accertamento di crediti per 14,5 mln di euro e l'individuazione di nuovi contribuenti. Le somme accertate non hanno tuttavia compensato la riduzione degli iscritti e del gettito. Nel 2014 la suddetta operazione ha consentito l'iscrizione di nuovi contribuenti e quindi un accertamento di crediti per 92 mln di euro.

Il volume degli incassi derivanti dal recupero crediti si mostra in diminuzione nel 2013 (- 110 mln di euro) con un aumento degli incassi diretti (+0,5%) a fronte di una riduzione degli incassi tramite Agenti della Riscossione (-6,5%), mentre si mostra in notevole aumento nel 2014 (+1.080 mln) sia per gli introiti diretti (+32,3%) che per il recupero tramite AdR (+14%).

Con riguardo ai crediti ceduti degli enti morali ospedalieri - in considerazione dell'entità dei crediti rientranti nella competenza delle sedi Inps della Regione Lazio e delle disposizioni del d.l. n. 35 del 2013, che hanno autorizzato l'anticipazione di liquidità per il pagamento di debiti certi esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale - l'Inps ha sottoscritto un accordo con la Regione Lazio per completare, entro un anno (termine poi prorogato di un ulteriore anno), la ricognizione dei crediti vantati dall'Istituto, relativi a fatture emesse fino al 31 dicembre 2012 dagli stessi enti morali verso le Asl e rimaste insolute.

Alla data di novembre 2015 l'importo dei crediti rilevati dagli archivi informatici ammonta complessivamente a 200.345.389 euro, di cui 84.567.988 euro, oltre interessi, riguardanti la Regione Lazio.

Nel settore della gestione pubblica, sono in corso le attività di omologazione della disciplina della contribuzione, in considerazione della particolare tipologia dei datori di lavoro, e la definizione di un piano di unificazione delle procedure di accertamento, riscossione e verifica contributiva. È stato, così, avviato il processo di confluenza del flusso delle denunce mensili nel sistema Uniemens con l'emanazione di apposite circolari per uniformare la materia.

12.6 La spesa per l'erogazione delle prestazioni ammonta nel 2013 a 303,5 mld di euro, di cui 267,1 mld riferibili alle pensioni previdenziali ed ai connessi trattamenti di famiglia e 36,3 mld relativi ai trattamenti temporanei.

Il 2014 registra una lieve inversione di tendenza rispetto al trend di progressiva crescita di tale spesa negli ultimi anni. Le uscite ammontano a 303,4 mld (-63 mln rispetto al 2013); di queste, le prestazioni pensionistiche (inclusi i trattamenti di famiglia) sono pari a 268,8 mld di euro (+ 0,6% rispetto al 2013) determinate dall'aumento dell'importo medio delle pensioni liquidate nell'anno e dalla perequazione automatica. Le prestazioni temporanee incidono sull'importo complessivo per 34,6 mld, con una diminuzione (-1,7 mld) riconducibile alla riduzione delle erogazioni per indennità di fine servizio e di buona uscita agli iscritti alla gestione pubblica, in conseguenza del mutato quadro normativo.

Nel corso del 2014 particolare attenzione è stata dedicata dall'Istituto al miglioramento dei tempi di liquidazione delle prestazioni mediante specifici obiettivi assegnati alle Direzioni centrali competenti nell'ambito del Piano della Performance 2014-2016. Analoga attenzione è stata posta anche nel contrastare frodi derivanti da indebita percezione di prestazioni, mediante accordi con il Ministero dell'interno per un interscambio dei dati anagrafici della popolazione, al fine di consentire all'Istituto un continuo aggiornamento delle posizioni anagrafiche e in particolare assicurare una costante verifica dei requisiti necessari per ottenere prestazioni previdenziali, assistenziali e a sostegno del reddito.

Le pensioni erogate al 31 dicembre 2013 sono pari a 21 milioni con una spesa complessiva di 267 mld di euro; di queste quelle previdenziali (82%) assommano a 17,3 milioni e quelle assistenziali (17%) a 3,7 milioni.

Al 31 dicembre 2014 il numero dei trattamenti erogati è in linea con quelli dell'anno precedente per una spesa di 269 mld di euro. Anche nella ripartizione tra prestazioni di tipo previdenziale e di tipo assistenziale i valori del 2014 non si discostano da quelli del 2013.

Le prestazioni di tipo assistenziale registrano una spesa di 26,1 mld nel 2014, con un incremento del 4 per cento rispetto al 2013. In particolare, aumenta del 2,6 per cento la componente legata alle

prestazioni di invalidità, pur mostrando una riduzione del tasso di crescita in concomitanza con il perfezionamento del processo di riforma dell'invalidità civile che ha visto il riconoscimento alle regioni della facoltà di stipulare convenzioni con l'Istituto per il trasferimento delle competenze in materia di accertamento dei requisiti sanitari, pur se tale strumento ad oggi risulta poco efficace per la limitata applicazione ancora datane.

L'Istituto ha avviato nel marzo 2013 e proseguito nel 2014 la fase operativa dell'attività di verifiche straordinarie nei confronti dei titolari di prestazioni di invalidità civile, in attuazione della specifica norma (legge 228/2012, art. 1 comma 109) che ha stabilito da parte di Inps l'effettuazione di 150.000 verifiche annue nel periodo 2013-2015.

Con riguardo alle visite di revisione, c.d. verifiche ordinarie, la legge 144 del 2014, art. 25 comma 6 bis, ha stabilito la competenza dell'Inps per la collocazione a visita attribuendo di fatto in via definitiva all'Istituto la competenza in materia di revisioni ordinarie. La stessa norma ha previsto che nelle more dell'effettuazione delle revisioni, i soggetti interessati conservino i benefici acquisiti e, in caso di non conferma, si producano effetti dal mese successivo alla data di chiusura del verbale di revisione; tale previsione impone però all'Istituto di procedere con adeguata tempistica alla convocazione a visita dei titolari di prestazioni, in particolare di prestazioni economiche. In tal senso sono state impartite direttive agli uffici interessati.

Gli oneri per prestazioni temporanee ammontano nel 2013 a 36,2 mld di euro (+ 6% rispetto al 2012) ed a 34,6 mld nel 2014, in diminuzione rispetto all'anno precedente (-4,8%).

Nell'ambito delle prestazioni a sostegno del reddito aumenta nel 2013, anche se lievemente, il numero di ore di Cassa integrazione autorizzate e utilizzate rispetto a quelle del 2012, principalmente per le ore di CIG straordinaria (+18%); solo la CIG in deroga mostra un miglioramento rispetto allo stesso anno.

Il "tiraggio", a raffronto con il 2012, si assesta per lo più sugli stessi valori, con un lieve aumento per la CIG in deroga.

I dati riferiti al 2014, confrontati con quelli del 2013, mostrano nel complesso una riduzione pari al 5,6 per cento delle ore autorizzate di cassa integrazione, riconducibile alla diminuzione delle ore autorizzate per la CIG ordinaria e per la CIG in deroga. Solo la CIG straordinaria continua il trend di crescita (+18,8%) con un tasso che si colloca agli stessi livelli dell'anno precedente.

Nel 2014, oltre alle ore autorizzate, diminuiscono anche quelle utilizzate (-11,6%); lo stesso tiraggio diminuisce dal 51,5 per cento al 48,6 per cento.

Con riguardo all'indennità di mobilità e di disoccupazione, gli anni in questione hanno visto un aumento delle richieste del 20 per cento delle indennità e una diminuzione del 90 per cento della

indennità di disoccupazione, determinata dall'istituzione, dal 1° gennaio 2013, della nuova Assicurazione sociale per l'impiego-ASpI.

Dal 1° maggio 2015, a seguito di quanto disposto dal d.lgs. 22 del 2015, è operativa la Nuova Assicurazione sociale per l'Impiego-NASpI che sostituisce ASpI e mini ASpI con riguardo alle indennità di disoccupazione realizzatesi dal 1° maggio 2015. Lo stesso decreto ha istituito sempre dalla stessa data l'Assegno di disoccupazione (ASDI) con la funzione di fornire sostegno al reddito ai lavoratori privi di occupazione e in stato di bisogno, a condizione di aver beneficiato della NASpI per l'intera durata entro il 31 dicembre 2015.

Per gli iscritti in via esclusiva alla gestione separata è stata prevista una indennità di disoccupazione mensile-IS-COLL, riferita agli eventi di disoccupazione verificatisi nel 2015.

12.7 Anche nel corso del biennio in esame l'attività di vigilanza dell'Istituto è stata orientata ad azioni di contrasto a fenomeni di irregolarità e, in particolare, ai comportamenti volti ad utilizzare in maniera impropria e distorsiva le diverse forme c.d. atipiche o flessibili e ad una programmazione di attività fortemente qualitative, sempre più mirate, individuando nel Piano di vigilanza 2013 ambiti comuni sull'intero territorio nazionale e ambiti di intervento per ciascuna Regione, legati a peculiarità locali.

I risultati dell'azione di vigilanza svolta nel 2013, se confrontati con quelli del 2012, mostrano un aumento delle irregolarità riscontrate (+24,7%) e dell'accertato lordo (+10,4), a fronte di una diminuzione degli accessi ispettivi (-10,7%). L'area aziende si conferma settore caratterizzato dal maggior numero di irregolarità, con valori in aumento rispetto al 2012.

I risultati conseguiti – aumento delle irregolarità riscontrate e degli importi accertati a fronte di un minor numero di accessi e con minor impiego di personale – derivano da una più accurata selezione degli interventi, realizzata attraverso l'attività di *intelligence* e il *data mining*, che tuttavia conferma l'esistenza di una vasta area di evasione/elusione sempre più presente ed estesa in tutti i settori dell'economia da aggredire con maggiori iniziative e disponibilità di risorse.

Risultati soddisfacenti sono stati conseguiti in agricoltura, area tra le più critiche, per l'azione svolta, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, da una apposita task-force. L'attività in questo settore ha portato ad individuare un'indebita percezione di prestazioni previdenziali, legata al fenomeno dei rapporti di lavoro fittizi, e ad un accertato di oltre 268 mln di euro.

I dati riferiti al 2014 mostrano un aumento dell'accertato lordo del 6,1 per cento; il risultato è da riferire anche agli esiti dei progetti straordinari di livello nazionale svolti nell'anno. In aumento è

anche la percentuale di aziende irregolari riscontrate (81%) su quelle sottoposte ad accertamento; tra i lavoratori irregolari, il 37 per cento è risultato completamente “in nero”.

Tali esiti sono da ascrivere ad un progressivo affinamento delle tecniche di campionamento dei soggetti da controllare, basate su analisi di rischio, che hanno incrementato l'efficacia dell'azione ispettiva.

Nel considerare positivamente l'accresciuta e più efficace azione di contrasto a diffusi stati di irregolarità, la Corte esprime l'esigenza che i controlli siano sempre più indirizzati ad evitare il proliferare di situazioni non conformi a legge e dannose per l'Istituto.

Anche l'attività di accertamento e verifica amministrativa si è orientata nel 2013 verso i settori che presentano maggior rischio di violazioni.

Le aziende risultate irregolari sono state 8.113, in netta diminuzione rispetto alle 58.157 oggetto di verifica nel 2012; tale esito è stato determinato soprattutto dal blocco delle procedure informatiche dovuto alla reingegnerizzazione del modello D10.

Nel biennio sono proseguite le attività già avviate, quali la verifica del corretto versamento mensile delle quote di Tfr al c.d. Fondo di tesoreria (che ha consentito di accertare importi pari 15,1 mln di euro), l'operazione Pegaso che prevede il controllo e il recupero della contribuzione virtuale in edilizia e la sistemazione delle posizioni assicurative dei lavoratori interessati (che ha consentito di incassare 26,7 mln di euro) e l'operazione Poseidone, originata dallo scambio e confronto di dati esistenti negli archivi dell'Inps e dell'Agenzia delle entrate.

E' stata avviata l'operazione Giasone con lo scopo di verificare la posizione contributiva delle aziende che, pur avendo beneficiato della CIG a pagamento diretto, non hanno ottemperato all'obbligo di versamento del contributo aggiuntivo (tale operazione ha consentito di accertare 51,6 mln di euro).

Nel 2013, il tutoraggio delle grandi aziende si è affiancato a quello delle pubbliche amministrazioni che in qualità di committenti hanno accumulato problematiche relative al mancato abbinamento tra denunce e versamenti con mancato accredito dei contributi.

Con riguardo al tutoraggio dei crediti sofferenti è proseguita l'azione di *due diligence* per verificare natura, consistenza e anzianità dei crediti vantati dalle aziende, che ha consentito in alcuni casi di riattivare il procedimento di riscossione coattiva di crediti che altrimenti sarebbero divenuti inesigibili (importo pari a 54 mln di euro).

Nel 2014 sono proseguite le attività di controllo di prestazioni, sgravi e agevolazioni anticipate del datore di lavoro e poste a conguaglio (6,5 mln di crediti erroneamente conguagliati). Con le

operazioni Pegaso e Giasone sono stati accertati rispettivamente importi pari a 13,7 mln e 37,8 mln di euro.

Sempre nel 2014, nell'intento non solo di contrastare ma anche di prevenire fenomeni elusivi di contribuzione, sono state sviluppate nuove attività di verifica. Tra queste: la procedura Tutor agri, che ha fatto emergere ed ha contrastato nelle aziende agricole comportamenti anomali, realizzando un volume di accertato di 50,3 mln di euro; il lavoro fittizio, che ha consentito di scoprire 17.000 rapporti inesistenti e compensazioni indebite; il monitoraggio lavoratori in nero.

Nel medesimo anno è stata completata l'analisi amministrativa per il rilascio degli applicativi che consentiranno di realizzare l'archivio centralizzato della vigilanza per l'elaborazione delle diverse tipologie di verbali di accertamento, il calcolo della contribuzione evasa e i relativi oneri, anche a supporto di una più efficace gestione del flusso dei crediti e del monitoraggio del contenzioso.

Il 2015 vede una ridefinizione dell'attività di vigilanza. Le linee di indirizzo dell'attività ispettiva sottolineano 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.

Nel campo agricolo le azioni ispettive sono finalizzate al disconoscimento dei rapporti di lavoro fittizi ed a perseguire le situazioni di abusivo inquadramento del settore agricolo che svolgono attività di natura diversa (alberghiera, ristorazione, ecc.).

Le competenze e le attività della Direzione centrale vigilanza, come ridefinite nel nuovo ordinamento delle funzioni centrali e periferiche dell'Istituto, attribuendo maggior peso all'attività di prevenzione, presuppongono una sempre maggiore integrazione con l'attività di verifica amministrativa.

Sulla materia dovrà valutarsi l'impatto della nuova Agenzia, dotata di propri organi e di un proprio apparato amministrativo, e gli effetti sull'attività di vigilanza ispettiva che, dati i tempi necessari al funzionamento del nuovo organismo, rischia di avere rallentamenti.

12.8 Negli anni in considerazione, particolare attenzione è stata dedicata dall'Istituto al contenzioso mediante interventi che si sono concretizzati prevalentemente in un'opera di riordino degli archivi informatici al fine di avere contezza della reale consistenza del contenzioso in essere, e soprattutto delle ragioni alla base dei giudizi per individuare "filoni" da ridimensionare con opportune azioni di contrasto. Le misure introdotte hanno comportato una riduzione dei giudizi avviati nel corso del biennio del 42,1 per cento e del 71,2 per cento nei giudizi di invalidità, ove le vertenze scendono al 27,2 per cento nell'incidenza sul totale rispetto al 54,5 per cento del 2012.

L'andamento prosegue nel 2014 con un lieve incremento dell'1,2 per cento e con un'ulteriore diminuzione dello 0,5 per cento nella invalidità civile ove i giudizi si riducono del 26,6 per cento.

E' migliorato il trend complessivo delle giacenze prevalentemente per l'invalidità civile che costituisce il 38,4 per cento del dato d'insieme nel 2013 e il 25,5 per cento nel 2014.

Quale effetto della complessiva diminuzione del contenzioso pervenuto, le costituzioni in giudizio diminuiscono del 49,8 per cento nel 2013 e dell'11,1 per cento nel 2014; per l'invalidità civile del 73 per cento nel 2013 e del 5,4 per cento nel 2014.

Gli esiti favorevoli in rapporto alle sentenze definite subiscono oscillazioni ma crescono costantemente nell'invalidità civile che migliora anche nella soccombenza.

Il miglioramento del contenzioso è stato determinato anche dagli interventi normativi che hanno introdotto l'accertamento tecnico preventivo obbligatorio-ATPO e configurato l'eventuale successiva fase come giudizio di merito di I grado, attribuito ai funzionari amministrativi in rappresentanza e difesa dell'Istituto nei giudizi ad esclusione di quelli in Cassazione.

Interventi mirati sono stati effettuati su tutto il territorio nazionale, prevedendo il monitoraggio delle giacenze, la pulizia degli archivi e un maggior ricorso all'autotutela.

Anche il ricorso al potenziamento dell'azione sotto il profilo giudiziario ad avvocati domiciliatari esterni all'Istituto per svolgere attività procuratoria e di sostituzione in udienza ha dato esito positivo. Al riguardo il Civ ha segnalato come le misure adottate debbano essere inserite in un piano organico di interventi sul contenzioso, con l'evidenziazione degli elementi gestionali, dei costi, dei risultati attesi, e dei tempi; piano finalizzato alla riduzione strutturale del contenzioso e alle eliminazioni delle criticità presenti nel territorio, da estendere anche al contenzioso Inpdap ed Enpals.

12.9 Il risultato economico di esercizio delle gestioni previdenziali complessivamente considerate presenta nel 2013 un saldo negativo di 12.846 mln di euro, a fronte dei 12.216 mln registrato in sede di consuntivo 2012. A determinare tale risultato hanno concorso principalmente il saldo negativo della Gestione pubblica (5.923 mln), del comparto dei lavoratori autonomi (4.740 mln) e del comparto dei lavoratori dipendenti (2.042 mln).

Nel 2014 il risultato economico d'esercizio presenta un saldo negativo di 12.485 mln, con un miglioramento di 362 mln rispetto all'esercizio precedente, determinato principalmente dal saldo positivo della gestione Prestazioni temporanee (2.231 mln) e dalla Gestione per la tutela dei lavoratori parasubordinati (7.646 mln).

L'analisi per "comparto" evidenzia, nell'ambito del lavoro dipendente privato, il crescente ruolo svolto dalla Gestione prestazioni temporanee – GPT - sia a livello economico (in evidente miglioramento da 0,2 mld del 2012, a 1,7 mld del 2013 a 2,2 mld del 2014) che patrimoniale (salito da 179,8 mld del 2012 a 181,5 mld del 2013, a 183,7 mld del 2014); quest'ultimo risultato compensa il pesante passivo del Fondo lavoratori dipendenti (che mostra un ulteriore peggioramento da -119,1 mld del 2012, a -122,8 mld di euro del 2013, a -130,2 mld di euro del 2014). Influiscono sui risultati del FPLD le incidenze negative dei soppressi fondi (trasporti, elettrici, telefonici e Inpdai), in esso confluiti senza fonti di alimentazione, considerato lo stato di dissesto in cui permangono.

Lo stesso Fondo, comunque, pur al netto delle indicate contabilità, deve ripianare un disavanzo patrimoniale di 47,6 mld di euro, nonostante il concorso di rilevanti apporti dello Stato.

Il comparto dei lavoratori autonomi continua ad essere caratterizzato da un consistente saldo economico positivo della gestione dei "parasubordinati" (in evidente calo da 8,7 mld di euro del 2012, 8,6 mld del 2013, a 7,6 mld del 2014) che bilancia solo in parte il dissesto ormai strutturale - anche se in ridimensionamento - degli agricoli (da -5,3 mld di euro del 2012, -5,2 mld di euro del 2013, a -4,2 mld del 2014) e quello in preoccupante ascesa degli artigiani (da -5,4 mld di euro del 2012, -6,5 mld di euro del 2013 e -5,7 mld del 2014) e dei commercianti (da -0,9 mld di euro del 2012, -1,7 mld di euro del 2013 e -1,6 mld del 2014).

Nel quadro delle risultanze economiche complessive, rimane elevato l'apporto negativo della gestione pubblica ex Inpdap, che con il suo deficit di 3,2 mld di euro, pur se migliorato rispetto ai 5,9 mld di euro del 2013, spinge quello totale a 12,5 mld.

Le risultanze patrimoniali complessive, parallelamente, registrano una pesante decurtazione e mantengono il segno positivo solo per effetto del saldo netto delle prestazioni temporanee e dei parasubordinati, anche se le accennate difficoltà economiche rischiano di indebolire il ruolo di riequilibrio sui conti dell'Istituto.

La sostenibilità del bilancio generale continua pertanto a poggiare sugli avanzi economici della gestione dei parasubordinati e su quelli patrimoniali delle prestazioni temporanee e utilizza un meccanismo di prestiti interni – non fruttiferi - solo nell'area del lavoro dipendente.

Tra i fondi minori a destare ulteriore preoccupazione concorrono i fondi dei dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere (con un disavanzo patrimoniale netto prossimo ai -0,6 mld di euro); dei trattamenti pensionistici integrativi a favore degli enti disciolti (privi di copertura contributiva e in attesa della definizione di un credito vicino a 4,1 mld per le riserve matematiche) e di quelli previdenziali vari per il personale Incis, Ises e degli organismi portuali di Genova e

Trieste (sostanzialmente privi di contributi propri), tutti con oneri a carico del bilancio statale, e dei componenti il clero con un netto patrimoniale che ha superato i -2,16 mld.

Per quanto concerne le partecipazioni detenute dall'Inps in varie Società a gestione privata, e in particolare in Equitalia, nella GETI, nell'IGEA e in SiSPI, si conferma l'esigenza di una verifica della loro motivazione e comunque della ricerca di una redditività che almeno ne giustifichi la partecipazione stessa.

12.10 L'analisi delle risultanze della gestione generale oggetto di ampia esposizione nella relazione (cfr. par. 11), porta a confermare che nel periodo in esame si è determinato un progressivo deterioramento nei confronti del già negativo andamento economico e patrimoniale verificatosi nel 2012 e in precedenti esercizi.

Tale progressivo deterioramento, rilevabile dai dati previsionali iniziali e dalle successive variazioni, risulta confermato dai consuntivi degli anni in esame e in particolare dai disavanzi finanziari di rilevante consistenza e da avanzi di amministrazione in continuo decremento.

Le entrate contributive 2013 e 2014 hanno avuto un lieve incremento rispetto a quelle del 2012 ma il loro differenziale negativo nei confronti delle uscite dell'Ente è stato compensato quasi integralmente da apporti dello Stato (al netto delle anticipazioni) di quasi 100 mld nel 2013 e di oltre 98 mld nell'anno successivo.

In tale quadro, sia i dati della gestione finanziaria di competenza che quelli della gestione di cassa del 2014 mostrano un qualche lieve rallentamento nella progressione negativa di alcune componenti e un qualche miglioramento in quella positiva di altre, sempre però confermando l'assoluta esigenza, quale componente essenziale di equilibrio complessivo per la gestione dell'Ente, di ingenti apporti di provenienza erariale.

Una posta di particolare criticità è rappresentata dalla consistenza dei residui attivi, in ordine alla quale si richiamano le considerazioni di dubbio sulla effettiva, concreta possibilità di totale riscossione e sulla conseguente ineludibile esigenza che l'Ente ponga massima cura nelle operazioni di impostazione dei dati previsionali e soprattutto di iscrizione delle partite relative agli accertamenti, assicurandone la piena rispondenza alle norme che ne impongono l'iscrizione a fronte di somme connesse a effettive posizioni creditorie e ad obbligazioni giuridicamente perfezionate.

Per i residui attivi, peraltro, come già segnalato, si impone un costante monitoraggio unito ad atti interruttivi di prescrizione.

In relazione ai residui si richiamano, altresì, le considerazioni da ultimo formulate dalla Ragioneria generale dello Stato in data 22 dicembre 2015 circa l'esigenza di ricondurre a dati certi, ai fini del

loro mantenimento in bilancio, i residui attivi risalenti agli anni 2009 e precedenti – sulla cui entità e sussistenza vengono chieste assicurazioni – nonché sull'esigenza di eliminare discordanze riscontrate tra l'importo dei residui passivi esposto nello stato patrimoniale e quello esposto nella situazione amministrativa.

Discordanze o non concordanze, peraltro, rileva questa Corte, riscontrate anche dall'esame dei resoconti delle audizioni svoltesi in Parlamento nel corso del 2015 con Equitalia e Inps e solo in parte ricondotte a una maggiore chiarezza nell'ultima di tali audizioni, a cura del Direttore generale dell'Istituto.

In un tale contesto ogni analisi sulla sostenibilità finanziaria della spesa pensionistica va valutata anche alla luce della non ancora netta separazione tra previdenza e assistenza, malgrado il Parlamento abbia prestato attenzione a questo delicato assetto con gli interventi strutturali recati rispettivamente dalla c.d. riforma Dini (legge n. 335 del 1995) e dalla c.d. riforma Fornero (legge n. 92 del 2012).

In ogni caso, la Corte deve fermamente ribadire come l'intervento statale sia ancora un fattore fondamentale di contenimento dello squilibrio della gestione dell'Inps, sia esso da riferire ai trasferimenti realizzati attraverso la Gias, sia esso da imputare alle anticipazioni che generano debito e che nel solo 2014 superano l'ingente cifra di 19 mld.



SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI