

Con riferimento alla platea dei destinatari, si rappresenta che il fondo è rivolto a quei datori di lavoro che occupino più di 5 dipendenti appartenenti a settori, tipologie e classi dimensionali non rientranti nell'ambito di applicazione della Cigs e della Cigo, e che non abbiano costituito fondi di solidarietà bilaterali o fondi di solidarietà alternativi.

Quanto, poi, al requisito che i lavoratori devono possedere al fine di beneficiare delle prestazioni del fondo, il Ministero del lavoro ha chiarito che “in caso di trasferimento d'azienda ai sensi dell'art. 2112 c.c. ai fini della verifica della sussistenza del requisito dell'anzianità di effettivo lavoro dei novanta giorni, si terrà conto anche del periodo trascorso presso l'imprenditore alienante”¹⁰³.

Riguardo alla misura totale degli interventi di cui ciascun datore di lavoro può usufruire nel biennio mobile, a base di computo del c.d. “tetto aziendale”, il predetto Dicastero ha avuto, inoltre, occasione di precisare che le prestazioni di assegno di solidarietà e assegno ordinario¹⁰⁴ sono erogate in misura non superiore a quattro volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal medesimo datore di lavoro dalla data di iscrizione, sino alla data di presentazione dell'istanza. Nel calcolo del “tetto aziendale” delle prestazioni vanno scomutate quelle già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso datore nel biennio mobile¹⁰⁵.

Al riguardo l'Inps - cui è demandata la gestione del Fondo di integrazione salariale - ha specificato che, in caso di aziende interessate da operazioni societarie, la contribuzione dell'azienda cedente per i lavoratori transitati nell'azienda cessionaria è computata ai fini in parola esclusivamente nelle ipotesi di fusioni/incorporazioni totali, ossia nelle ipotesi in cui l'azienda istante abbia acquisito la totalità dei lavoratori dell'azienda cedente¹⁰⁶. Qualora, invece, si tratti di un'operazione societaria nella quale l'azienda di origine resta in essere, e trasferisce parte dei suoi dipendenti, nel computo del tetto aziendale si tiene conto della sola contribuzione dovuta dall'azienda istante (cessionaria)¹⁰⁷.

Il fondo chiude il 2016 con un patrimonio netto di 810 ml, che si avvale di un accantonamento a conto economico per 386 ml.

¹⁰³ Risposta del 16 novembre 2017 ad “interpello” di associazione di categoria.

¹⁰⁴ Ai sensi delle disposizioni dell'art. 29, c. 4, del d.lgs n. 148/2015,

¹⁰⁵ Per l'effetto, al fine di consentire l'erogazione delle prestazioni per i primi anni di operatività del fondo, non viene previsto alcun limite per le prestazioni con eventi di sospensione o riduzione di attività lavorativa decorrenti nell'anno 2016, dieci volte dei contributi accertati nell'anno 2017, otto volte nell'anno 2018, sette volte nell'anno 2019, sei volte nell'anno 2020, cinque volte nell'anno 2021.

¹⁰⁶ Inps; “messaggio” 20 settembre 2017, n. 3617.

¹⁰⁷ Così, ad esempio, nel caso di scissioni parziali o di cessioni di ramo d'azienda.

10.20 Il Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali è stato adeguato alle previsioni di cui agli articoli da 26 a 40 del d.lgs. n. 148/2015, con il decreto interministeriale n. 95439 del 18 aprile 2016, che ha dettato la nuova disciplina del preesistente fondo già istituito presso l'Inps¹⁰⁸.

Il fondo ha lo scopo di assicurare nei confronti del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali, a prescindere dalla consistenza numerica dell'organico, interventi a tutela del reddito, in costanza di rapporto di lavoro, nei casi di riduzione o sospensione temporanea dell'attività lavorativa per le causali previste in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria. Il fondo, inoltre, nell'ambito e in connessione con processi di ristrutturazione e/o di situazioni di crisi, e/o di rilevante riorganizzazione aziendale o di riduzione o di trasformazione di attività o di lavoro, provvede ad attuare, nei confronti del suddetto personale, interventi che favoriscano il mutamento e il rinnovamento delle professionalità e realizzino politiche attive di sostegno al reddito e all'occupazione.

In quest'ambito, il fondo contribuisce, in via ordinaria, al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale e di specifici trattamenti a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa e all'erogazione di assegni straordinari per il sostegno del reddito a favore di lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato entro un periodo massimo di sessanta mesi dalla data di cessazione del rapporto di lavoro ed al versamento della correlata contribuzione nella gestione di iscrizione del lavoratore interessato.

Per quanto attiene al finanziamento delle prestazioni è previsto un contributo ordinario - dovuto mensilmente al fondo - pari allo 0,30 per cento (di cui lo 0,20 a carico del datore di lavoro e lo 0,10 a carico dei lavoratori)¹⁰⁹ per contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione e, a copertura degli assegni ordinari a favore dei lavoratori interessati da riduzione o sospensione temporanea dell'attività lavorativa e relativa contribuzione correlata. Tale contributo ordinario non è dovuto, a decorrere dal mese di competenza settembre 2015, per gli apprendisti non assunti con contratto di apprendistato professionalizzante.

¹⁰⁸ Il c. 42, dell'articolo 3, della l. n. 92/2012 ha disposto, in particolare, che i fondi di solidarietà di settore, già istituiti ai sensi dell'articolo 2, c. 28, della l. n. 662 del 23 dicembre 1996, dovessero adeguarsi alle disposizioni previste dalla legge n. 92/2012, con decreti del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, la cui adozione avrebbe determinato, ai sensi del successivo c. 43, l'abrogazione dei decreti interministeriali recanti i preesistenti regolamenti dei relativi fondi.

¹⁰⁹ Calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali di tutti i lavoratori dipendenti con contratto a tempo indeterminato, compresi i dirigenti.

E' previsto, inoltre, un contributo addizionale in caso di erogazione di assegni straordinari per il sostegno del reddito, a carico del datore di lavoro, nella misura dell'1,50 per cento al finanziamento di specifici trattamenti a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa, per le cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria e straordinaria, anche in concorso con gli appositi strumenti di sostegno previsti dalla legislazione vigente.

Ulteriore forma di finanziamento è rappresentata da un contributo straordinario, da parte del datore di lavoro, in misura corrispondente al fabbisogno di copertura degli assegni straordinari e della contribuzione correlata, per i soli lavoratori ammessi a fruire di processi di agevolazione all'esodo. E' da precisare come le prestazioni attive alla data di entrata in vigore del citato decreto n. 95439 del 2016 siano state finanziate, fino alla loro naturale scadenza, tramite le somme accantonate nel preesistente fondo con l'assegnazione delle relative risorse in sei distinte fasi per un importo unitario di circa 89 ml¹¹⁰.

Con la circolare Inps 11 gennaio 2017, n. 6 è stato evidenziato che l'obbligo contributivo, per il finanziamento delle prestazioni ordinarie erogate dal fondo di solidarietà, decorre dal 1° gennaio 2014 e che, sotto il profilo operativo, l'adeguamento dell'aliquota contributiva, pari allo 0,30 per cento delle retribuzioni imponibili, è effettuato dal mese di febbraio 2017.

In ragione di quanto appena esposto, il 2016 chiude con un risultato d'esercizio negativo per 40 ml, mentre il patrimonio netto si attesta su 57 ml.

10.21 Il “Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo - Solimare” è stato istituito con decreto n. 90401 dell'8 giugno 2015 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in seguito ad accordo sindacale nazionale stipulato nel marzo 2014.

Il fondo di solidarietà ha lo scopo di assicurare nei confronti del personale delle imprese del settore marittimo - i lavoratori marittimi e il personale amministrativo e di terra delle imprese armatoriali - interventi a tutela del reddito nei casi di riduzione o sospensione temporanea dell'attività lavorativa per le causali, previste in materia di cassa integrazione ordinaria o straordinaria.

¹¹⁰ In precedenza, a seguito della scadenza nel 2014 del Comitato amministratore e del mancato adeguamento del Fondo alle disposizioni della legge “Fornero”, l'assegnazione è stata effettuata nel 2015 con determinazione presidenziale nei limiti dell'importo annuo previsto, al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa nell'erogazione delle prestazioni in essere.

L'Istituto con circolare del 23 novembre 2017, n. 173 ha recepito le novità introdotte con il decreto interministeriale del 17 maggio 2017, n. 99295, attuativo dell'accordo stipulato tra le parti sociali sulla disciplina di accesso alle prestazioni del fondo in questione.

In un'ottica solidaristica, conforme al dettato normativo, è stato superato, infatti, il precedente limite di accesso da parte dei singoli datori di lavoro alle prestazioni del fondo pari, per ciascun trimestre di riferimento, all'ammontare dei contributi ordinari dovuti da ciascun datore di lavoro nel trimestre precedente, tenuto conto delle spese di gestione e amministrazione e al netto delle medesime prestazioni già deliberate. Il c.d. "tetto aziendale" è ora uguale a quattro volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal singolo datore di lavoro a far data dalla sua iscrizione al fondo, tenuto conto delle prestazioni già deliberate a qualunque titolo a favore dello stesso datore di lavoro¹¹¹. Con la citata circolare n. 173/2017, sono state, inoltre, fornite precisazioni sulla definizione di unità produttiva, in conformità alle indicazioni del Ministero del lavoro¹¹².

Il fondo eroga nei confronti dei soggetti aderenti un assegno ordinario di importo pari all'integrazione salariale nei casi di riduzione o sospensione temporanea dell'attività lavorativa, riconducibili ad una delle causali di cassa integrazione ordinaria o straordinaria, con contestuale accredito della contribuzione correlata. E' finanziato con un contributo ordinario dello 0,30 per cento (0,20 per cento a carico del datore di lavoro e 0,10 per cento a carico dei lavoratori) calcolato sulla retribuzione imponibile ai fini previdenziali di tutti i lavoratori marittimi imbarcati su navi battenti bandiera italiana e di tutto il restante personale dipendente dalle imprese armatoriali per il quale sussiste l'obbligo contributivo verso l'Istituto.

In caso di erogazione da parte del fondo di assegno ordinario (e della correlata contribuzione alla gestione di pertinenza), è dovuto un contributo addizionale, a carico del datore di lavoro, nella misura dell'1,50 per cento calcolato sulle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali perse dai lavoratori che fruiscono delle prestazioni.

Il fondo chiude il 2016, quale primo anno di operatività, con un patrimonio netto di 8,2 ml, di importo pari uguale all'accantonamento a conto economico.

¹¹¹ In via transitoria, il predetto limite è modificato come segue: nessun limite per le prestazioni erogate nell'anno 2016; dieci volte nell'anno 2017; otto volte nell'anno 2018; sette volte nell'anno 2019; sei volte nell'anno 2020 e cinque volte nell'anno 2021.

¹¹² L'unità produttiva viene identificata con la nave, qualora la stessa presenti congiuntamente le caratteristiche di autonomia organizzativa o tecnico funzionale, prevedendo lo svolgimento a bordo di un ciclo produttivo o di una fase di esso e assegnazione di un equipaggio in via continuativa. Tale puntualizzazione è funzionale alla circostanza che le domande di prestazione devono essere presentate per "unità produttiva". Infine, viene specificato che nel caso in cui l'armatore sia stato autorizzato dall'autorità marittima ad essere esentato dall'annotazione di imbarco e sbarco ai sensi dell'art. 172 bis, primo comma, del codice della navigazione, costituisce "unità produttiva" l'insieme delle navi su cui sono impiegati i marittimi per i quali sia stata concessa la predetta autorizzazione.

10.22 A conclusione di questo capitolo si indicano, nella tabella 55, i fondi di solidarietà previsti dal decreto legislativo n. 148/2015, i cui saldi confluiscono nella gestione unitaria dell'Inps.

Di questi fondi sono specificate la tipologia di prestazioni erogate, le aliquote contributive di finanziamento e i principali riferimenti normativi.

Con riguardo alle prestazioni è da specificare che:

- 1) gli assegni ordinari sono erogati a favore dei lavoratori interessati da riduzioni dell'orario di lavoro o da sospensione temporanea dell'attività lavorativa, in relazione alle causali previste dalla normativa di integrazione salariale;
- 2) per assegni straordinari si intendono le prestazioni per il sostegno al reddito a favore di lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato - entro il termine previsto dal regolamento del fondo - nell'ambito di programmi di incentivo all'esodo.
- 3) gli interventi per la formazione afferiscono al finanziamento di programmi formativi, di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione Europea.

Infine, si evidenzia come soltanto alcuni dei fondi di cui alla tabella 55 prevedono ulteriori interventi di natura emergenziale che consistono:

- 1) in prestazioni integrative dell'indennità di disoccupazione Naspi, di cui al d.lgs. n. 22/2015 (assegno emergenziale);
- 2) nel finanziamento di programmi di supporto alla ricollocazione professionale, ridotto dell'eventuale concorso degli appositi Fondi nazionali o dell'Unione Europea (c.d. *outplacement*).

Tabella 55 - Fondi di solidarietà.

FONDI SOLIDARIETA' AI SENSI DEGLI ARTT. DA 26 A 40 DEL DECRETO LEGISLATIVO 14 SETTEMBRE 2015, N. 148				
FONDI DI SOLIDARIETA'	PRESTAZIONI EROGATE	CONTRIBUTO ORDINARIO	CONTRIBUTO ADDIZIONALE	ISTITUZIONE/ADEGUAMENTO
Fondo di solidarietà del personale del credito cooperativo	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale 4. trattamenti di solidarietà intergenerazionale (espansiva) "Sezione emergenziale" 5. assegno per il sostegno del reddito 6. Supporto alla ricollocazione professionale c.d. "outplacement "	0,36%	1,50% per il finanziamento della "sezione emergenziale" è previsto un contributo la cui misura è pari alla metà del finanziamento deliberato dal fondo.	d.m. 15 aprile 2000, n. 157 d.i. 20 giugno 2014, n. 82761
Fondo di solidarietà del personale del credito ordinario	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale 4. trattamenti di solidarietà intergenerazionale (espansiva) "Sezione emergenziale" 5. assegno per il sostegno del reddito 6. Supporto alla ricollocazione professionale c.d. "outplacement "	0,20%	1,50% per il finanziamento della sezione emergenziale è previsto un contributo la cui misura è pari alla metà del finanziamento deliberato dal fondo.	d.m. 28 aprile 2000, n. 158 d.i. 28 luglio 2014, n. 83486
Fondo di solidarietà del personale addetto al servizio della riscossione dei tributi erariali	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,30%	1,50%	d.m. 1 24 novembre 2003, n. 375 d.i. 18 aprile 2016, n. 95439
Fondo di solidarietà per il settore del trasporto aereo e del sistema aeroportuale	1. Trattamenti integrativi delle prestazioni aspi, Indennità di mobilità, CIGS e Contratti di solidarietà 2. assegno straordinario 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,50%	Incremento dell'addizionale comunale sui diritti d'imbarco di cui all'art. 6-quater del decreto-legge n. 7 del 2005 s.m.i.	D.L. 5 ottobre 2004, n. 249 d.m. 7 aprile 2016, n. 95269
Fondo di solidarietà del personale del Gruppo Poste Italiane	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,50%	1,50%	d.m. 1 luglio 2005, n. 178 d.i. 24 gennaio 2014, n. 78642
Fondo intersettoriale di solidarietà del personale dipendente dalle imprese assicuratrici e delle società di assistenza	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,30%	1,50%	d.m. 21 gennaio 2011, n. 33 d.i. 17 gennaio 2014, n. 78459
Fondo di solidarietà residuale	1. assegno ordinario	0,5%	3% per le imprese che occupano fino a 50 dipendenti; 4,50% per le imprese che occupano più di 50 dipendenti;	d.i. 7 febbraio 2014, n. 79141
Fondo di integrazione salariale (ex Fondo di solidarietà residuale)	1. assegno ordinario 2. assegno di solidarietà	*da più di 5 a 15 dipendenti 0,45% * più di 15 dipendenti 0,65%	4%	d.i. 3 febbraio 2016, n. 94343
Fondo di solidarietà del personale delle aziende di trasporto pubblico	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale 4. assegno emergenziale o assegno integrativo.	0,50%	1,50% per il finanziamento della prestazione integrativa è previsto un contributo straordinario mensile nella misura del 30% dell'ultima retribuzione imponibile ai fini previdenziali dei lavoratori interessati	d.i. 9 gennaio 2015, n. 86985 d.i. 17 ottobre 2016, n. 9751
Fondo per il personale delle Società del Gruppo Ferrovie dello Stato italiane	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,20%	1,50%	d.m. 9 gennaio 2015, n. 86984
Fondo di solidarietà bilaterale ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani	1. assegno ordinario	0,30%	1,50%	d.i. 18 aprile 2016, n. 95440
Fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo - SOLIMARE (già' Fondo di solidarietà per i lavoratori del settore marittimo - SOLIMARE)	1. assegno ordinario	0,30%	1,50%	d.i. 8 giugno 2015, n. 90401 d.i. 23 maggio 2016, n. 95933 d.i. 17 maggio 2017, n. 99295
Fondo territoriale intersettoriale della Provincia autonoma di Trento	1. assegno ordinario 2. assegni straordinari sostegno al reddito 3. finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale	0,45%	4% delle retribuzioni perse dal lavoratore; 8% delle retribuzioni perse dal lavoratore per i periodi di integrazione salariale successivi alle prime tredici settimane nel biennio.	d.i. 1 giugno 2016, n. 96077
Fondo di solidarietà bilaterale della Provincia autonoma di Bolzano-alto Adige	1. assegno ordinario	0,45%	4%	d.i. 20 dicembre 2016, n. 98187

11 - IL BILANCIO DI ESERCIZIO

11.1 Profili generali e dati di sintesi

La gestione finanziaria ed economico patrimoniale dell'Istituto è unica come unico è il bilancio generale, rappresentativo di tutte le attività previdenziali e assistenziali in cui si concretizza la missione istituzionale dell'Inps.

Attività, queste, che si riconducono a quarantadue gestioni, fondi e casse, a molte delle quali (trentuno) è attribuita dalla legge rilevanza anche giuridica, ma tutte dotate di una propria evidenza contabile che si traduce nell'obbligo per l'Istituto di predisporre distinti bilanci, di natura, però, esclusivamente economico-patrimoniale e non anche finanziaria.

Ai sensi dell'art. 37 del Regolamento di amministrazione e contabilità dell'Inps (d'ora innanzi Rac) il rendiconto è costituito dal conto del bilancio, dal conto economico generale, dallo stato patrimoniale generale, dalla nota integrativa, nonché dal conto economico e dallo stato patrimoniale delle singole gestioni, fondi e casse.

Vengono, inoltre, redatti un conto economico e uno stato patrimoniale al netto della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias) e degli invalidi civili (anch'esso, peraltro, finanziato dalla Gias).

In sostanziale coerenza con quanto considerato dalla Corte nelle precedenti relazioni, è da sottolineare come all'istituzione della Gias (gestione interamente finanziata dallo Stato, ai sensi dell'art. 37 della l. n. 88/1989) e agli oneri ad essa posti a carico dalla legge, non possa essere ricondotta la finalità di delineare la separazione tra prestazioni pensionistiche e interventi di natura assistenziale.

E' da considerare, infatti, come la Gias sia destinata a finanziare tutti gli interventi previsti dalla legge che per la propria natura non siano coperti o siano soltanto parzialmente coperti da entrate contributive. Interventi, quindi, di natura squisitamente assistenziale (quali gli assegni agli invalidi civili, le integrazioni al minimo delle pensioni, la maggiorazione sociale del minimo), ma anche destinati ad integrare i trattamenti pensionistici (con una principale voce rappresentata dal finanziamento di quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata ai lavoratori privati e pubblici) e a sostenere l'occupazione in periodi di crisi economica (come nel caso della cassa integrazione guadagni straordinaria). Confluiscono a finanziare la Gias, da ultimo, le misure previste dalla legge di bilancio per il 2017 - ove ad esse corrisponda un onere da parte dello Stato - tra le quali è compresa anche l'Ape sociale.

A fronte di ciò la Gias opera contabilmente attraverso un doppio regime, da una parte di finanziamento diretto delle prestazioni (prima tra tutte, il pagamento di quota parte di ciascuna mensilità di pensione), dall'altra, di trasferimento di risorse alle gestioni per l'erogazione delle relative prestazioni (come per gli invalidi civili, ciechi civili e sordomuti), ovvero per la copertura dei disavanzi strutturali (personale delle Ferrovie dello Stato spa) e per il finanziamento degli oneri derivanti dal mancato gettito contributivo per esoneri e riduzione di aliquote, nonché per la copertura assicurativa dei periodi di erogazione e sostegno del reddito.

Per ragioni di chiarezza e leggibilità del bilancio sarebbe, dunque, auspicabile, a fronte della sempre maggiore complessità dei compiti dell'Istituto, che fossero predisposti ulteriori prospetti in cui venisse data distinta evidenza contabile agli interventi finanziati dalle entrate contributive, rispetto a quelli posti a carico della fiscalità generale e, quindi, riconducibili all'intervento dello Stato attraverso la Gias.

Si tratterebbe, in buona sostanza, non soltanto di tracciare una linea di confine tra i concetti (sempre più difficilmente definibili nell'evolversi della legislazione di settore) di previdenza e assistenza, quanto almeno di dare una migliore evidenza alle fonti di finanziamento di ogni singolo Istituto, derivino esse da risorse proprie ovvero dall'apporto dello Stato.

D'altro canto costituisce un dato oggettivo avere assunto l'Inps, sempre più in questi ultimi anni, il ruolo di gestore del sistema della protezione sociale, considerato che delle quattrocentoquaranta prestazioni erogate, solo centocinquanta sono di natura strettamente previdenziale¹¹³.

Se dunque - come affermato dal suo stesso presidente in carica - l'Istituto è sempre più "amministrazione cardine" di programmi e servizi "rivolti direttamente ai cittadini, alle famiglie", su di esso grava anche l'onere di corredare i documenti di bilancio - siano essi le relazioni illustrative del presidente e del direttore generale o la nota integrativa - con dati e informazioni ulteriori, che valgano ad evidenziare (quando non a rendere meglio comprensibili) i riflessi, anche dal lato finanziario ed economico-patrimoniale, di attività che sono venute a rivestire una sempre più elevata complessità.

Sotto diverso profilo va ribadita la necessità che l'Istituto provveda quanto prima - pur nelle more dell'adozione del regolamento che andrà a sostituire il d.p.r. n. 97/2003 sulla contabilità degli enti pubblici - a porre in essere le azioni, finalizzate ad adeguare il Rac al mutato quadro normativo.

Il riferimento è alle disposizioni della legge di contabilità pubblica 31 dicembre 2009, n. 196 e ai decreti legislativi che di esse costituiscono attuazione, in particolare, al d.lgs. n. 91/2011, che

¹¹³ In questo senso, Inps; *XVI Rapporto annuale, luglio 2017*.

introduce, già dal 2015, importanti innovazioni sul versante delle amministrazioni pubbliche, che, come l'Inps, operano in regime di contabilità finanziaria. Decreto, quest'ultimo, che, in attuazione dell'art. 2 della citata l. n. 196/2009, disciplina l'adozione, da parte delle stesse amministrazioni, di un comune piano dei conti integrato, di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi e di un sistema di indicatori di risultato.

Per quanto riguarda il piano integrato dei conti, l'art. 3, del d.p.r. 4 ottobre 2013, n. 132, dispone che le amministrazioni pubbliche in regime di contabilità finanziaria adottino un piano integrato di cui all'allegato 1 del medesimo decreto.

Nel corso del 2015, dopo una prima attività di riclassificazione delle poste di bilancio, condotta anche a seguito della partecipazione a tavoli tecnici con i Ministeri vigilanti, l'Istituto ha predisposto per l'anno 2016 il preventivo finanziario gestionale, a valle del quale si pone il piano integrato dei conti.

Piano, questo, che si realizza attraverso un sistema coordinato di scritture contabili - peraltro, nella sostanza, già da tempo utilizzato da Inps - tale da garantire la coerenza delle rilevazioni finanziarie con quelle di natura economica e patrimoniale.

Quanto al bilancio articolato per missioni e programmi, fin dal 2009 l'Istituto lo ha affiancato in via sperimentale al bilancio preventivo ufficiale, per giungere al bilancio di previsione 2016 con l'adozione della definitiva classificazione delle missioni, previe intese con i Ministeri vigilanti. Per parte sua il Civ, intervenendo nel percorso di formulazione dei programmi ha rimarcato l'esigenza che essi tengano conto della specialità istituzionale dell'ente.

Già sul finire del 2015, il Civ ha, pertanto, emanato specifiche linee di indirizzo per la classificazione dei programmi all'interno di ogni singola missione. Linee di indirizzo ribadite dalla deliberazione n. 17 del 9 maggio 2017, che si muovono nella direzione di evitare commistioni tra spese previdenziali ed assistenziali. In questo senso è la richiesta di inserire nella missione "politiche previdenziali" le pensioni Ivs e nella missione "diritti sociali, politiche sociali e famiglia" tutte le prestazioni di sostegno ai redditi insufficienti.

L'amministrazione non ha, comunque, dato seguito a queste indicazioni, sulla base anche dell'orientamento espresso dal Ministero dell'economia che le ha ritenute non coerenti con la classificazione per funzioni (Cofog) prevista dal sistema dei conti nazionali, recepita nella classificazione per missioni e programmi nel bilancio dell'Istituto.

Per quanto riguarda, infine, l'adozione del "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" (art. 19 del d.lgs. n. 91/2011), esso non risulta ancora adottato in quanto - come sottolineato dall'Istituto - non è stato emanato il decreto interministeriale che ne delinea il sistema minimo, ai

sensi del c. 4, della citata disposizione. Circostanza, questa, di non poco rilievo considerato che l'adozione dei documenti in parola costituisce elemento importante di trasparenza e monitoraggio dei programmi di spesa e deve assicurarne la coerenza con il sistema degli obiettivi e indicatori del ciclo della *performance* di cui al d.lgs. n. 150/2009.

Coerenza, questa, rispetto alla quale permangono profili di criticità riconducibili ai ritardi sui tempi di approvazione dei vari documenti di bilancio.

Il bilancio preventivo nel 2017 e quelli del precedente quinquennio risultano, infatti, definitivamente approvati oltre il termine del 31 dicembre, con conseguente ricorso all'esercizio o alla gestione provvisoria. Ciò ha comportato un'accumulazione di ritardi anche in fase di consuntivazione e un conseguente disallineamento temporale dei documenti relativi alla *performance* e alla sua rendicontazione.

I risultati finanziari ed economico-patrimoniali dell'Inps nel 2016, evidenziano, rispetto al precedente esercizio, un peggioramento del risultato finanziario di competenza (-1,1 md), essenzialmente da ricondurre alla iscrizione in bilancio, nel 2015, di trasferimenti statali in conto capitale (che si attestano su 3,5 md) e al forte incremento delle poste correttive delle entrate correnti (+5,152 md).

Per contro, dal lato economico-patrimoniale, è da rilevare il miglioramento del risultato economico d'esercizio che, pur sempre negativo, si attesta su -6,22 md. Andamento da ricondurre, essenzialmente, al decremento degli accantonamenti al fondo svalutazione crediti (-6,87 md) e all'aumento dei proventi da aliquote contributive.

Il patrimonio netto, per effetto del risultato economico, si riduce a 78 ml e non passa in territorio negativo grazie all'incremento della riserva patrimoniale dei fondi di solidarietà (+0,168 md).

11.2 I dati di previsione

Anche il 2016 è stato, come già detto, caratterizzato dal ricorso all'esercizio provvisorio. Il documento previsionale, deliberato dal presidente dell'Istituto entro il 31 dicembre 2015, è stato, infatti, approvato dal Civ il 16 febbraio 2016.

L'esercizio provvisorio ha, inoltre, interessato anche il 2017, in ragione di un'approvazione del bilancio di previsione intervenuta solo nell'aprile del 2017 con atto del Ministro del lavoro. Intervento, quest'ultimo, previsto dalla legge e resosi necessario a seguito della delibera con la quale il Civ ha ritenuto non sussistere le condizioni per l'approvazione del documento in parola.

Delle motivazioni e degli aspetti afferenti a questo accadimento, la cui rilevanza non può non essere sottolineata, si è detto in altra parte di questa relazione e alle considerazioni ivi contenute si fa, pertanto, rinvio.

Il bilancio di previsione 2016 ha visto adottate le principali poste contabili sulla base delle dinamiche delle componenti sia interne che esterne, quest'ultime rappresentate dalle più rilevanti grandezze macroeconomiche illustrate nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2015.

Anche se condizionata dall'effettivo andamento delle grandezze caratterizzanti il quadro macroeconomico, quali il tasso occupazionale e il Pil reale, il riferimento alla versione aggiornata del documento governativo è garanzia del grado di attendibilità dei dati di previsione. Rimane, in ogni caso, necessario un miglioramento nelle analisi dei fattori interni posti a fondamento della stima.

Con riguardo a questo ultimo profilo, rilevano, tra l'altro, l'efficacia dell'attività di vigilanza ispettiva, l'aggiornamento degli archivi gestionali dell'Istituto, la verifica sulla solvibilità dei crediti, nonché la qualità dei rapporti con gli agenti della riscossione.

L'evoluzione dei principali saldi relativi all'esercizio 2016 - dall'indicazione delle previsioni iniziali alle variazioni riconducibili sia alle note di variazione sia ai dati del bilancio consuntivo - è esposta nella tabella 56.

Tabella 56 - Bilancio 2016 saldi generali.

(dati in milioni)

	A	B	C	D	E	F	G	H
	Iniziale	Prima nota	B-A	Assestato	D-B	Consuntivo	F-A	F-D
Risultato finanziario di competenza complessivo	- 3.241	- 3.636	- 395	- 3.829	- 193	351	3.592	4.180
Anticipazione dello Stato	20.334	8.143	- 12.191	8.143	0	3.993	- 16.341	- 4.150
Apporti complessivi dello Stato* (in termini di competenza)	105.473	107.269	1.796	105.363	- 1.906	107.374	1.901	2.011
Apporti complessivi dello Stato* (in termini di cassa)	102.518	104.323	1.805	101.621	- 2.702	104.124	1.606	2.503
Avanzo di amministrazione	32.055	31.660	- 395	32.963	1.303	36.451	4.396	3.488
Risultato econ. di esercizio	- 11.211	- 11.589	- 378	- 7.650	3.939	- 6.220	4.991	1.430
Netto patrimoniale	1.783	1.420	- 363	- 1.734	- 3.154	78	- 1.705	1.812

(*) Al netto delle anticipazioni

Fonte: elaborazione da preventivo originario, prima nota, assestato e rendiconto Inps

Il bilancio di previsione iniziale rileva saldi generali di flusso negativi, in gran parte confermati nella prima nota di variazione, approvata dal Civ nel luglio 2016. Un potenziato intervento pubblico (+1,7 md) non è stato, infatti, sufficiente a ridurre il margine negativo del saldo finanziario (da -3,2 a -3,6 md) ed economico (da -11,2 a -11,6 md).

Intervento statale che ha visto, invece, il forte ridimensionamento delle anticipazioni alle gestioni amministrate (da 20,3 md a 8,1 md) con diretta influenza sulle componenti patrimoniali della liquidità e dell'indebitamento.

L'assestamento di bilancio, alla luce del ridimensionamento dei trasferimenti statali (-1,9 md) e del quadro di riferimento macroeconomico delineato dal Def relativo al 2016 (-0,1% di crescita del Pil reale), ha previsto un risultato finanziario in leggero peggioramento (-0,193 md).

Il saldo economico, pur restando negativo, risale da -11,6 a -7,6 md, per effetto dei minori accantonamenti al fondo di svalutazione crediti contributivi (-4 md).

Dal lato patrimoniale, il saldo netto tra attività e passività è pari a 1,734 md, con una variazione in negativo delle poste dell'attivo (i residui netti passano da 48,124 a 42,136 md) e una sostanziale invarianza dei debiti (da 158,892 a 157,996 md).

Il confronto tra il conto consuntivo 2016 e il bilancio 2015 assestato, conferma l'ulteriore diminuzione delle anticipazioni e una leggera ripresa dei trasferimenti statali, che aumentano di 2 md (tornando ai valori della prima nota), influenzando il saldo finanziario che si incrementa di 3,6 md, anche grazie a maggiori entrate da aliquote contributive (+2 md). Il conto economico migliora di 1,4 md, sufficiente per ricondurre il netto patrimoniale a valori pur di poco positivi (78 ml).

L'avanzo di amministrazione chiude a consuntivo su valori superiori a 36 md, migliorando sia i valori a preventivo che il dato del 2015, continuando così a garantire, nei limiti almeno di quanto effettivamente realizzato, un margine di copertura a futuri disavanzi finanziari di competenza.

11.3 I dati generali del rendiconto

In ritardo rispetto alla scadenza di fine maggio, il progetto di bilancio consuntivo 2016 è stato adottato dal presidente il 28 luglio 2017 ed approvato dal Civ soltanto il 24 ottobre 2017, con delibera n. 29.

Nella tabella 57 sono esposti i principali saldi del rendiconto generale 2016, raffrontati con quelli analoghi relativi agli esercizi 2012-2015.

Tabella 57 - Saldi 2012-2016.

(dati in milioni)

Aggregati	2012	2013	2014	2015	2016
Saldo finanziario di parte corrente	- 9.175	- 8.799	- 6.678	- 3.432	- 457
entrate contributive*	208.076	210.141	211.462	214.787	220.560
apporti complessivi dello Stato **	93.801	99.076	98.441	103.773	107.374
prestazioni istituzionali	295.742	303.464	303.401	307.831	308.021
Saldo finanziario in c/capitale	- 611	75	- 329	4.865	808
Saldo finanziario complessivo	- 9.786	- 8.724	- 7.007	1.434	351
Avanzo di amministrazione	53.870	43.890	35.743	36.792	36.451
Risultato economico	- 12.216	- 12.846	- 12.485	- 16.297	- 6.220
Patrimonio netto	21.875	9.028	18.407	5.870	78
Riscossioni ***	271.586	273.532	296.724	286.867	289.794
Apporti complessivi dello Stato ****	101.491	112.526	115.331	124.914	108.117
per trasferimenti	89.443	95.521	95.267	107.345	104.124
per anticipazioni	12.048	17.005	19.064	17.569	3.993
Pagamenti	378.208	388.354	410.281	398.957	402.783
Saldo della gestione di cassa	-5.131	-2.296	774	12.824	-4.872

(*) Comprensivi di quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni

(**) In termini finanziari di competenza al netto delle anticipazioni

(***) Al netto degli apporti complessivi dello Stato

(****) In termini finanziari di cassa

Fonte: elaborazione da Relazione del direttore generale, rendiconti Inps 2011-2016

I saldi generali dell'Istituto continuano, anche nel 2016, ad essere caratterizzati da uno squilibrio tra entrate per contributi e uscite per prestazioni, in virtù anche degli effetti conseguenti all'incorporazione della gestione pubblica ex Inpdap, che ha determinato dal 2012 un appesantimento dei saldi di parte corrente, anche se in progressivo contenimento.

I trasferimenti dello Stato a titolo definitivo, mostrano nel quinquennio un progressivo incremento, mentre i trasferimenti per anticipazioni a ripiano dei disavanzi delle gestioni pensionistiche, si muovono nei loro importi, con un andamento non lineare, con conseguenti effetti sui saldi di cassa.

Nel 2016 il saldo finanziario, pur rimanendo in territorio positivo, si riduce a un terzo (da 1,4 md a 0,4 md) per il forte ridimensionamento della parte capitale, che nel 2015 aveva usufruito di un trasferimento statale per cancellazione di debiti per un importo di 3,5 md.

Si tratta dei debiti iscritti nella voce anticipazioni di Tesoreria il cui importo era riconducibile alla componente ex Inpdap che, già nel 2014, venne interessata da un intervento di ripiano, a titolo definitivo, delle anticipazioni alla gestione previdenziale pubblica per 21,7 md. Misura, questa

per sanare la discrasia conseguente all'iscrizione in bilancio di debiti verso lo Stato per anticipazioni a fronte di una mancanza di corrispondenti impegni nella componente finanziaria, con conseguente disallineamento tra la situazione amministrativa - che scontava minori residui passivi - e patrimoniale che incorporava, invece, l'indebitamento per anticipazioni.

Nel 2016 le anticipazioni da parte dello Stato (3,993 md), tornano dopo un triennio, ad essere in misura inferiore al fabbisogno effettivo (8,865 md), con conseguente decremento della liquidità e un corrispondente aumento della massa debitoria verso lo Stato.

L'avanzo di amministrazione mantiene sostanzialmente i valori del 2015 - anno che ha visto interrompere un *trend* discendente che perdurava da diversi anni - sebbene continui ad essere caratterizzato da due fattori di particolare rilevanza. Il primo è costituito dai residui passivi, in assoluta prevalenza per debiti verso lo Stato e il secondo dalla massa di residui attivi in larga quota di dubbia esigibilità, fattori, entrambi, in continua crescita.

II.4 Il bilancio finanziario di competenza 2016

La tabella 58 espone i dati significativi della gestione finanziaria di competenza 2016 a confronto con quelli del precedente esercizio.

Tabella 58 - Gestione finanziaria di competenza.

(dati in milioni)

	2015	2016	Variazione 2016/15
Entrate correnti	323.098	332.392	9.294
Entrate contributive	214.787	220.560	5.774
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	103.957	107.499	3.542
Altre entrate	4.355	4.333	-22
Entrate in conto capitale	29.907	13.425	- 16.482
Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	8.413	8.894	481
Trasferimenti in conto capitale	3.511	5	- 3.506
Accensione di prestiti:	17.983	4.526	- 13.457
-Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	17.569	3.993	- 13.575
-Altre accensioni di prestiti	414	523	109
Partite di giro	62.100	62.379	279
Totale delle entrate	415.105	408.196	- 6.910
Uscite correnti	326.530	332.849	6.319
Funzionamento	2.328	2.275	- 53
Interventi diversi (*)	323.890	330.274	6.383
Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	312	301	- 11
Uscite in conto capitale	25.042	12.616	- 12.425
Investimenti	7.442	8.608	1.167
Rimborso anticipazioni dello Stato	17.569	3.993	- 13.575
Estinzione di altri debiti	32	15	- 17
Partite di giro	62.100	62.379	279
Totale delle uscite	413.672	407.845	- 5.827
Saldo di parte corrente	- 3.432	- 457	2.974
Saldo in conto capitale	4.865	808	- 4.507
Saldo complessivo	1.434	351	- 1.083

(*) Di cui per prestazioni istituzionali 307,831 md del 2015 e 308,021 del 2016.

Fonte: Inps - Relazione del direttore generale, rendiconto 2016

La gestione finanziaria chiude il 2016 con 408,2 md di accertamenti e con 407,8 md di impegni. Ne consegue un avanzo pari a 0,351 md, in peggioramento per 1,1 md rispetto al 2015.

Il risultato del 2016 è essenzialmente da ricondurre al venir meno dell'accertamento di 3,5 md relativi al ripiano delle anticipazioni di Tesoreria a favore della soppressa gestione pubblica dell'Inpdap e alle maggiori uscite per 5,2 md di poste correttive e compensative di entrate correnti. Fattori questi ultimi, che - in ragione di maggiori uscite per investimenti (+1,167 md¹¹⁴) - non trovano compensazione nell'incremento dell'apporto pubblico a titolo di trasferimenti (+3,5

¹¹⁴ L'incremento è da ricondurre all'acquisizioni di immobili da reddito già cartolarizzati (+496 ml), al prelievo dalla Tesoreria centrale dello Stato dei fondi derivanti dai contributi del fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto (+581 ml) e a crediti diversi (+273 ml).

md) e nel margine positivo (5,6 md) tra aumento delle entrate contributive (+5,8 md) e delle prestazioni istituzionali (+0,190 md).

Nell'ambito delle poste sia di parte corrente che in conto capitale, è da segnalare il valore afferente alle movimentazioni sia in uscita che in entrata del Fondo di tesoreria per l'erogazione del Tfr, istituito presso l'Istituto (che lo gestisce per lo Stato attraverso un apposito conto di tesoreria) e alimentato dai versamenti dei datori di lavoro privati per le quote non destinate a altre forme pensionistiche complementari. Nel 2016, affluiscono al fondo 5,972 md, iscritti sotto la voce contributi previdenziali, mentre tra le uscite figurano prestazioni (per liquidazione e anticipazione) per 3,482 md, cui si aggiungono 2,45 md per trasferimenti passivi allo Stato. Si tratta di poste in entrata e in uscita che, pur se sostanzialmente bilanciate influiscono per importi corrispondenti sui saldi del rendiconto generale dell'Inps.

L'analisi di maggior dettaglio delle entrate correnti (+9,3 md sul 2015) evidenzia come le entrate contributive, comprensive delle quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni, nel 2016 pari a 220,56 md, continuano a segnare un significativo incremento (+5,8 md, pari a +2,6 per cento), di molto superiore a quello già rilevante del biennio antecedente (+3,3 md), andamento sempre quasi esclusivamente riconducibile al comparto lavoro dipendente privato (+5,3 md).

Al miglioramento della parte corrente contribuisce l'apporto derivante dai trasferimenti dello Stato e degli altri enti pubblici che si attesta su 107,5 md (104 md nel 2015), in una misura pari a circa la metà del totale delle entrate contributive.

Quanto alle uscite, quelle di parte corrente costituiscono l'aggregato più rilevante, con un importo che si attesta su 332,85 md, di cui 308,02 md imputabili alle prestazioni istituzionali che costituiscono la categoria, in assoluto e in termini relativi, più consistente del bilancio finanziario. Il 2016 registra un incremento per 6,32 md delle uscite correnti, di cui 5,2 md riconducibile alle poste correttive e compensative di entrate correnti, e 1 md ai trasferimenti passivi, mentre le prestazioni istituzionali, a differenza dell'esercizio 2015 (+4,4 md), mostrano una variazione in aumento di soli 190 ml.

Quanto all'andamento delle poste di parte capitale, è da rimarcare, sia dal lato delle entrate che delle uscite, il forte ridimensionamento dei trasferimenti per anticipazioni dello Stato al ripiano dei disavanzi delle gestioni previdenziali per un valore nel 2016 di 4 md a fronte dei 17,6 md del 2015. Variazioni di rilievo dal lato delle entrate si registrano in conseguenza del già citato minor accertamento (3,5 md) relativi al ripiano delle anticipazioni di Tesoreria, mentre dal lato delle