

uscite la posta in variazione di maggior rilievo è costituita, come già ricordato, dai maggiori oneri per investimenti.

In ragione degli andamenti degli aggregati innanzi ricordati, il totale delle entrate e delle uscite iscritte in bilancio è pari, rispettivamente, nel 2016 a 408,196 md e a 407,85 md, per un saldo di parte corrente di -457 ml e in conto capitale di 808 ml.

#### **11.4.1 - Le spese di funzionamento**

Le spese di funzionamento di parte corrente, sono pari nel 2016 a 3,471 md (3,474 md nel 2015) di cui 4 ml sono da riferire alle uscite per gli organi dell'ente, 1,7 md agli oneri per il personale in attività di servizio e 572 ml all'acquisto di beni di consumo e di servizi.

Degli oneri relativi agli organi e al personale si è detto nei pertinenti capitoli di questa relazione cui si fa rinvio. Qui basti segnalare come nel 2016, la spesa per il personale segni un ulteriore lieve decremento sul precedente esercizio, passando da 2,108 a 2,067 md.

Il totale delle spese per il funzionamento dell'ente, di parte corrente e capitale, è di 3,7 md, confermando l'analogo risultato del 2015, per parte sua già più contenuto rispetto al biennio precedente.

Il valore delle spese di funzionamento ascende a 4,4 md, ove si considerino anche i trasferimenti al bilancio dello Stato per le economie derivanti dalla riduzione degli stanziamenti di spesa da provvedimenti legislativi, che continuano a mantenere un andamento crescente: dai 183 ml del 2012 ai 736 ml del 2016, con un'incidenza sul totale delle spese di funzionamento che passa dal 3,9 al 17 per cento.

La tabella 59 mostra, nell'arco temporale 2007-2016, l'esposizione analitica delle spese di funzionamento, di parte corrente e in conto capitale, con particolare riguardo agli oneri relativi all'acquisto di beni di consumo, servizi ed immobilizzazioni.

Tabella 59 - Spese di funzionamento.

(dati in milioni)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Personale</b>	<b>2.113</b>	<b>2.126</b>	<b>2.104</b>	<b>2.080</b>	<b>2.020</b>	<b>2.409</b>	<b>2.238</b>	<b>2.127</b>	<b>2.108</b>	<b>2.067</b>
<b>Acquisto di beni di consumo, servizi ed immobilizzazioni</b>	<b>1.185</b>	<b>1.313</b>	<b>1.506</b>	<b>1.549</b>	<b>1.542</b>	<b>1.791</b>	<b>1.630</b>	<b>1.391</b>	<b>1.201</b>	<b>1.243</b>
<i>Elaborazione automatica dei dati</i>	250	271	377	451	395	447	455	408	302	291
Noleggio ed assistenza tecnica elaboratori, apparecchiature ausiliarie, linee telefoniche e materiale di consumo.	164	180	267	313	326	346	325	285	212	188
Acquisto macchine e prodotti programma	86	90	109	138	69	100	130	123	90	102
Altri acquisti per il funzionamento degli uffici	397	409	457	479	519	690	579	527	470	473
Acquisto, manutenzione e noleggio mobili, macchine e automezzi	11	9	10	8	10	10	7	4	4	4
Locali ed utenze	265	266	279	286	282	371	343	301	268	258
Postali, telefoniche, trasporti e facchinaggio	61	60	65	78	63	97	134	129	106	114
Stampati, cancelleria e lavori di tipografia	4	4	2	1	1	3	1	1	0	1
Accertamenti sanitari per concessione di prestazioni	1	1	1	1	1	36	33	36	36	40
Altri beni e servizi	18	23	31	46	95	105	22	25	25	24
Concorsi	2	1	6	0	0	0	0	0	0	0
Visite mediche di controllo	35	46	62	59	66	68	38	31	31	32
<i>Servizi affidati ad altri Enti</i>	538	634	673	619	628	653	596	457	428	480
Amm.ne Poste (pag. pensioni)	131	121	135	125	121	98	79	61	54	47
Invio comunicazioni postali all'utenza							105	105	105	105
Banche pagamento pensioni - commissioni bancarie e postali	106	107	159	125	121	98	79	63	65	56
Casse marittime ed altri enti	15	14	12	10	14	8	11	0	4	4
Spese per servizi svolti CAF	86	86	102	110	90	105	135	125	114	130
Aggio ai concessionari, onere F24, istituti meteorologia, forniture voucher, notifiche messi comunali	101	206	265	210	262	218	187	103	86	138
<b>Altri oneri di funzionamento</b>	<b>319</b>	<b>273</b>	<b>349</b>	<b>342</b>	<b>332</b>	<b>379</b>	<b>283</b>	<b>260</b>	<b>279</b>	<b>282</b>
<b>Trasferimento economie al bilancio dello Stato</b>						<b>183</b>	<b>553</b>	<b>622</b>	<b>694</b>	<b>736</b>
<b>Costi complessivi di gestione *</b>	<b>3.617</b>	<b>3.713</b>	<b>3.959</b>	<b>3.971</b>	<b>3.893</b>	<b>4.761</b>	<b>4.704</b>	<b>4.400</b>	<b>4.285</b>	<b>4.331</b>

\* Gli oneri di gestione sono esposti in tabella al netto dei costi afferenti agli stabili da reddito, alla Casa di riposo di Camogli, alle strutture sociali (ex Ipost ed ex Inpdap).

Fonte: elaborazione Corte dei conti su conto Inps.

A commento della tabella 59 è da dire come l'incidenza delle spese di funzionamento sul complesso delle uscite, al netto delle prestazioni istituzionali, rilevi una leggera crescita a tutto il 2010 (intorno al 7 per cento), seguita da una diminuzione costante fino al 2014 (con una percentuale del 3,45 per cento), per poi tornare a salire, toccando il 4,34 per cento nel 2016. Pur mantenendo la stessa dinamica, le percentuali di incidenza diminuiscono (ovviamente) in modo sensibile, ove si comprendono anche le spese per prestazioni istituzionali, con valori massimi e minimi che oscillano tra l'1,48 per cento del 2007 e l'1,02 per cento del 2014 (1,06 nel 2016).

L'analisi dell'andamento delle singole componenti le spese in argomento, delinea, nell'arco del decennio, un quadro sostanzialmente stabile nei rispettivi valori assoluti. Fanno eccezione, da una parte, l'aumento *i*) delle spese postali, telefoniche, trasporti e facchinaggio, *ii*) gli oneri per servizi svolti dai Caf, *iii*) le spese per accertamenti sanitari per la concessione di prestazioni e, dall'altra, la diminuzione delle spese per commissioni bancarie e postali.

La variazione di maggior rilievo è, comunque, attribuibile all'incremento di spese per accertamenti sanitari (con valori che passano da 1 ml nel quadriennio 2007-2011, ad oltre 30 ml nei successivi esercizi, sino a giungere ai 40 ml nel 2016) e in particolare per compensi ai componenti esterni le commissioni mediche per l'accertamento dell'invalidità civile.

Per quanto attiene alle spese per acquisto di beni e servizi, sempre la tabella 58 evidenzia, come a fronte di somme impegnate per complessivi 1,243 md, 480 ml, siano da riferire a servizi affidati a terzi, 473 ml ad altri acquisti per il funzionamento degli uffici e 291 ml per l'elaborazione automatica dei dati.

Più in dettaglio, tra gli oneri per servizi esternalizzati, 138 ml (86 nel 2015) sono da ricondurre a spese per l'aggio ai concessionari anche per la fornitura dei *voucher* e per le notifiche dei messi comunali; 130 ml (114 nel 2015) per i servizi svolti dai Caf e 105 ml per l'invio di comunicazioni postali all'utenza.

Quanto alla spesa del 2016 per il funzionamento degli uffici (473 ml), oltre il 50 per cento (258 ml) è da ricondurre a locazioni ed utenze, di cui 93 ml per affitto locali; 94 ml per conduzione, pulizia e vigilanza; 114 ml per oneri postali, telefonici, trasporto e facchinaggio (di cui 95 ml riferiti ai servizi di *contact center*).

Tra gli altri oneri di funzionamento (282 ml) assoluta preponderanza è da riferire alle spese legali per il recupero di contributi, concessione di prestazioni ed altre controversie (264 ml).

#### **11.4.2 - L'attività contrattuale**

La complessità dei compiti affidati all'Istituto si è tradotta, anche nel 2016, in un'intensa attività contrattuale, principalmente nel settore dell'informatica.

Dal lato finanziario, l'attività in parola ha condotto, nell'ultimo quinquennio, ad impegnare somme che si attestano, in ciascun anno, al di sotto del miliardo di euro (883 ml nel 2014, 717 ml nel 2015 e 703 ml nel 2016) che fanno riferimento, in particolare, all'acquisto di beni e servizi e all'acquisto di immobilizzazioni tecniche. Queste voci rappresentano nel 2016 il 19 per cento circa del totale delle spese di funzionamento (come nel 2015), ove calcolate al netto dei trasferimenti allo Stato delle economie derivanti dalle riduzioni degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi.

La tabella 60 mostra come nel 2016 il 16 per cento delle spese di funzionamento di parte corrente è da ricondurre alla prima categoria, mentre l'acquisto di immobilizzazioni tecniche copre il 70 per cento della spesa di parte capitale.

Tabella 60 - Spesa attività contrattuale.

		<i>(dati in milioni)</i>				
	(ml)	2012	2013	2014	2015	2016
A	Spese di parte corrente	4.231	3.931	3.615	3.474	3.471
A1	Beni e servizi	1.608	795	717	603	572
<b>A1.1</b>	<b>di cui informatica</b>	<b>346</b>	<b>326</b>	<b>286</b>	<b>211</b>	<b>188</b>
	<b>A1/A</b>	<b>38%</b>	<b>20%</b>	<b>20%</b>	<b>17%</b>	<b>16%</b>
	<b>A1.1/A1</b>	<b>22%</b>	<b>41%</b>	<b>40%</b>	<b>35%</b>	<b>33%</b>
B	Spese in conto capitale	300	277	223	231	192
B1	Immob. tecniche	160	188	166	114	131
<b>B1.1</b>	<b>di cui informatica</b>	<b>101</b>	<b>130</b>	<b>123</b>	<b>90</b>	<b>102</b>
	<b>B1/B</b>	<b>53%</b>	<b>68%</b>	<b>74%</b>	<b>49%</b>	<b>70%</b>
	<b>B1.1/B1</b>	<b>63%</b>	<b>69%</b>	<b>74%</b>	<b>79%</b>	<b>78%</b>
C	Totale (A1 + B1)	1.768	983	883	717	703
<b>CI</b>	<b>di cui informatica</b>	<b>447</b>	<b>456</b>	<b>409</b>	<b>301</b>	<b>290</b>
	<b>CI/C</b>	<b>25%</b>	<b>46%</b>	<b>46%</b>	<b>42%</b>	<b>41%</b>

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati Inps – Relazione Direttore Generale

Nel complesso, la spesa per l'informatica del 2016 è pari al 41 per cento del totale degli impegni per acquisti di beni, servizi e immobilizzazioni tecniche, con un continuo ridimensionamento, dopo il 46 per cento raggiunto nel biennio 2013- 2014. Andamento da ricondurre sia al maggior peso relativo alla spesa di natura non informatica sia ad un costante decremento degli oneri per il servizio di manutenzione e sviluppo di software che passano dai 129 ml del 2012 ai 62 ml del 2016. I dati illustrati evidenziano (almeno nell'ultimo quadriennio<sup>115</sup>) un deciso ridimensionamento, pur non sempre lineare, della spesa informatica di parte corrente - dal 41 per cento delle uscite per l'acquisto di beni e servizi del 2013 al 33 per cento del 2016 - e un lieve incremento di quella di parte capitale, con oneri per acquisizione di immobilizzazioni tecniche che passano dal 69 per cento del 2013 al 78 per cento del 2016.

Con riguardo alla natura dei singoli contratti, nel quinquennio considerato, il noleggio e l'assistenza tecnica agli elaboratori e alle apparecchiature ausiliarie hanno rappresentato i tre quarti quasi della spesa complessiva nel settore dell'informatica, mentre una incidenza percentuale assai inferiore è da riferire all'acquisto di macchine e programmi.

Negli ultimi anni, la Corte dei conti e il Collegio dei sindaci dell'Istituto, hanno ripetutamente segnalato criticità relative allo svolgimento delle procedure contrattuali, soprattutto con riferimento alla bassa incidenza delle procedure aperte e degli affidamenti a Consip spa, al frequente ricorso a procedure negoziate senza bando, a proroghe e ad affidamenti diretti, dovute principalmente a una non adeguata programmazione dell'attività di acquisizione di beni e servizi. Come già ricordato nell'ultimo referto, l'Istituto è stato interessato, ai sensi dell'art. 6, c. 9, lett. a) e b), del d.lgs. 12 aprile 2006, n.163, da una complessa attività ispettiva da parte dell'Anac,

<sup>115</sup> Al riguardo, è da evidenziare come il raffronto tra il 2012 e il 2013 delle spese per acquisto di beni e servizi di parte corrente, non appaia significativo in quanto risente di una diversa allocazione, in bilancio, tra i due esercizi delle relative poste contabili.

avente ad oggetto sia procedure di gare segnalate dalla stessa amministrazione, sia un vasto campione di atti negoziali relativi agli anni 2012-2014. In esito a questa attività l'Anac ha evidenziato criticità ed anomalie legate al mancato rispetto delle specifiche previsioni normative e regolamentari di settore, quali mancate verifiche di coperture finanziarie, ingiustificati frazionamenti e carenze di motivazioni nelle delibere a contrarre. E' da aggiungere come alle controdeduzioni formulate dall'amministrazione, a questi rilievi, nell'ottobre 2016, non risulti dato seguito ad ulteriori comunicazioni da parte della predetta Autorità.

Sviluppi, invece, ha fatto registrare l'applicazione del protocollo di vigilanza collaborativa, stipulato in data 17 giugno 2015 (di durata triennale), tra l'Istituto e Anac, avente ad oggetto la verifica preventiva delle procedure contrattuali, degli atti di affidamento e di esecuzione su procedimenti attivati nel corso del 2015, riguardanti i servizi di sviluppo, reingegnerizzazione e manutenzione del *software* applicativo dell'Istituto, i servizi inerenti alle componenti infrastrutturali di *hardware e software*, i servizi di *Contact center* multicanale e di gestione degli archivi.

Al mese di aprile del 2017, secondo quanto comunicato dall'amministrazione, risultano effettivamente sottoposte al controllo preventivo di Anac cinque procedure contrattuali, di cui due relative all'implementazione dei servizi informatici, cui si aggiungono la gara relativa al *Contact center*, l'affidamento dei servizi di gestione integrata e recapito della corrispondenza automatizzata dell'Inps e i lavori di consolidamento statico del complesso edilizio sito in Roma, via Montecassiano.

In quest'ambito, per quanto attiene alle procedure di natura informatica, rilievo assume la procedura di gara aperta per l'approvvigionamento di “*Servizi di sviluppo, reingegnerizzazione e manutenzione del software applicativo dell'Inps*”. L'Istituto nell'aprile del 2016, in assenza sul portale Consip di convenzioni inerenti il servizio in oggetto, ha autorizzato la relativa gara, ai sensi di quanto previsto dal d.lgs. n. 163/2006. A seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice degli appalti (d.lgs. n. 50/2016), l'ente ha provveduto alla revoca del relativo bando e all'indizione di una nuova procedura per l'affidamento dei servizi di “*Application Development and Maintenance*”, del parco applicativo Inps, per un importo di 434,053 ml. Previo conforme parere di Anac, è stata nominata la relativa Commissione di gara che ha proceduto all'apertura delle offerte tecniche.

Preordinata all'attività negoziale testé descritta, e pur interessata dal protocollo collaborativo in parola, è la procedura per cottimo fiduciario per l'affidamento di “*Servizi di supporto per la*

definizione della strategia e predisposizione della documentazione tecnica delle procedure di gara relative alla fornitura dei servizi di *Application Maintenance and Development* di Inps”.

L’Istituto ha proceduto a pubblicare il relativo bando di gara dopo aver recepito le specifiche indicazioni di Anac. All’esito della predetta procedura, l’ente ha provveduto ad aggiudicare ad una società i relativi servizi e a trasmettere all’Anac, in via successiva, la relativa documentazione. È lo stesso Istituto a sottolineare come la prima applicazione dei controlli previsti dal protocollo d’intesa, abbia determinato alcune discrasie nei rapporti con Anac cui avrebbero dovuto essere inviate, a controllo preventivo, quanto meno il provvedimento di nomina della commissione di gara ed i provvedimenti di aggiudicazione.

Nel settore dell’informatica rilievo assume, anche, il Piano di mantenimento ed adeguamento dell’infrastruttura IT (*hardware, software* e relativi servizi accessori) per il Centro Elettronico Nazionale dell’Inps. Al fine di acquisire questi prodotti, già forniti dalla società IBM, l’Istituto ritenne necessario ricorrere alla formula contrattuale O.I.O. (*Open Infrastructure Offering*), attraverso una procedura negoziata (ai sensi dell’art. 57, c. 2, lett. b) del d.lgs. 163/2006) con la medesima società, per il periodo 2013-2016, con la successiva estensione nei limiti del quinto d’obbligo, ai sensi dell’art. 11, del r.d. n. 2440 del 18 novembre 1923.

In prossimità della scadenza del contratto, l’Istituto per non incorrere, tra l’altro, in un’interruzione delle manutenzioni, ha ritenuto necessario autorizzare, in conformità con il parere espresso da AgId, una nuova procedura negoziata, ai sensi dell’art. 63, co. 2, lettera b) del d.lgs. n. 50/2016, con la stessa società IBM, volta all’acquisizione del piano di mantenimento dei prodotti *software* per l’infrastruttura IT, per il periodo 31 dicembre 2016 - 31 dicembre 2017, per un importo di euro 45,124 ml.

Quanto al *Contact center* multicanale, è da ricordare come l’Istituto, a seguito di gara bandita nel 2002, disponesse di un servizio di *Contact center* integrato Inps-Inail, con finalità di sportello virtuale unico, con scadenza a gennaio 2009.

Nell’ottobre del 2008 venne pubblicato il nuovo bando di gara e l’appalto aggiudicato ad un raggruppamento temporaneo di imprese per il periodo giugno 2010 - giugno 2013, successivamente prorogato di ulteriori tre anni ed esteso anche alla Società Equitalia spa.

All’approssimarsi della scadenza del suddetto contratto, veniva in rilievo l’iniziativa di Consip intesa ad individuare l’Istituto quale stazione appaltante dei servizi di *Contact center*, per l’intera pubblica amministrazione. In esito a successivi approfondimenti, l’Istituto, in sostanziale concordanza con Consip, ha ritenuto, però, non sussistere le condizioni normative e fattuali per uno sviluppo dell’iniziativa in parola. L’Ente ha, quindi, proceduto a pubblicare sulla GUE il

bando di gara (*Contact center* multicanale Inps - Equitalia), suddiviso in tre lotti per un importo a base di asta di 223,127 ml.

È da aggiungere come le relative procedure siano state oggetto di informativa all'Anac, ai sensi di quanto previsto dal protocollo collaborativo.

Nelle more della definizione della procedura testé descritta, l'Istituto ha provveduto a più affidamenti provvisori del contratto alla stessa società, già in regime di proroghe tecniche, per un importo complessivo di 129,471 ml sino alla data del 31 dicembre 2017. A questo riguardo, è da sottolineare come il Collegio dei Sindaci, con osservazioni che non possono non essere condivise, abbia stigmatizzato il ricorso ad affidamenti diretti di servizi in parola, sintomatici di carenza di programmazione nel settore contrattuale.

Sempre nel settore contrattuale, un cenno è da riservare alle attività di vigilanza delle sedi regionali dell'Istituto. Al riguardo va ricordato come, nel 2009, fosse stata indetta una procedura aperta, suddivisa in 19 lotti territoriali, volta alla stipula di un accordo quadro per l'affidamento dei "Servizi di vigilanza e portierato nelle strutture territoriali dell'Inps". Le singole procedure stipulate a livello territoriale e aggiudicate tra il 2011 e il 2014, sono state, alla scadenza dei relativi contratti, soggette a ripetizioni dei servizi, attraverso procedure negoziate senza bando di gara (ex art. 57, c. 5, lett. b), del d.lgs. n. 163/2006), per un periodo di 12 mesi. Al riguardo è da rilevare come, nell'ottobre 2015, Consip avesse indetto una gara per l'affidamento dei servizi integrati di vigilanza presso i siti in uso nelle pubbliche amministrazioni, comunicando all'Istituto come la conclusione della procedura in parola non sarebbe avvenuta prima del secondo trimestre 2017.

In ragione di ciò, sulla scorta delle indicazioni e di specifiche direttive impartite dalla competente direzione centrale, le sedi regionali sono state autorizzate ad indire procedure ad evidenza pubblica e a stipulare i relativi contratti, allo spirare dei termini finali dei contratti già oggetto di ripetizione dei servizi.

Riflessi di rilievo sull'attività contrattuale assumono le complesse vicende afferenti al processo di internalizzazione degli archivi dell'Istituto, la cui strategia venne definita con la determinazione commissariale n. 94 del giugno 2014, confermata con la determinazione presidenziale n. 114 del luglio 2016, intesa a ricondurre il patrimonio archivistico dell'Inps ad un unico polo archivistico nazionale presso locali di proprietà siti nel comune di Lacchiarella, nella provincia di Milano.

E' da considerare, infatti, come gli archivi cartacei dell'Inps siano costituiti da archivi interni e da archivi affidati in *outsourcing* a soggetti esterni. Nell'ambito di questa seconda modalità,

assume rilievo particolare il contratto stipulato a trattativa privata sin da giugno del 1999 con Delta Uno Servizi spa, per il deposito, gestione e distribuzione del materiale cartaceo. Contratto venuto a scadenza nel maggio del 2008 e nuovamente affidato, con uguale procedura, alla medesima società, per il periodo agosto 2008-luglio 2017, per servizi di archiviazione, custodia e gestione del materiale documentale e di adeguamento dello stesso alla normativa in tema di beni culturali.

Nei referti al Parlamento relativi ai più recenti esercizi è stato dato conto, sulla base della documentazione disponibile, di delicati aspetti afferenti al rapporto contrattuale in parola e, in particolare, del contenuto della deliberazione del Consiglio dell'Anac n. 20 del 18 febbraio 2015 (resa a seguito di istanza di parere formulata dalla competente direzione centrale dell'Inps) che rilevò l'illegittimità del contratto in ragione dell'affidamento diretto e ripetuto dei servizi affidati alla suindicata società, individuando (nella parte in diritto) gli strumenti di autotutela che l'amministrazione, nell'esercizio dei propri poteri discrezionali, avrebbe potuto porre in essere<sup>116</sup>. In riscontro alla determinazione dell'Anac, l'amministrazione ha ritenuto, dandone motivazione, di confermare la legittimità del proprio operato e l'assenza di presupposti per l'esercizio di poteri di autotutela, anche in ragione delle prescrizioni dell'Autorità preposta alla tutela dei beni di natura archivistica.

Il contratto tra l'Inps e Delta Servizi Uno Spa ha continuato, dunque, a svolgere i propri effetti ed è venuto a scadenza il 31 luglio 2017. Al riguardo, è da sottolineare come, per effetto di specifiche clausole contrattuali (evidenziate, peraltro dalla stessa Anac con la citata determinazione) non sia venuta meno l'efficacia del vincolo che astringe l'Istituto alla società di servizi, essendo previsto un periodo di "ultra attività" connesso alle attività di disistivaggio e riconsegna dei materiali depositati.

Per una migliore comprensione della delicata vicenda, occorre tenere presente che gli oneri a carico dell'Istituto verso il contraente consistono nella corresponsione di un canone annuo e oneri ulteriori legati alla conservazione, riordino e gestione di materiale eccedente la dimensione convenzionale di 100.000 quintali. Queste eccedenze, pari a circa 20.000 quintali nel 2011, si attestano alla scadenza del contratto su circa 90.000 quintali<sup>117</sup>.

Alla data del luglio 2017 (scadenza del contratto) la spesa sostenuta dall'Istituto per il servizio in parola ammonta a circa 136,272 ml, mentre l'attività di disistivaggio e riconsegna del materiale

---

<sup>116</sup> Il Consiglio dell'Anac dispose, altresì, che la propria deliberazione fosse inviata anche alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma e alla Procura Regionale del Lazio della Corte dei conti.

<sup>117</sup> Su questo andamento ha inciso, in modo considerevole, l'accorpamento di Inpdap e Enpals in Inps, che ha portato, nel 2014, a oltre 180.000 quintali complessivi il materiale cartaceo depositato presso i locali della società di servizi.

documentale - fissata in un limite quantitativo mensile dalle clausole contrattuali - è prevista dall'amministrazione, potersi concludere non prima del 2025 e comportare oneri per ulteriori 101 ml.

I profili di criticità sottolineati dall'Anac nella citata determinazione si aggravano, dunque, per gli effetti di un contratto che, non assistito dalla necessaria certezza in termini e durata, comporterà rilevanti ulteriori oneri che, ove a suo tempo tempestivamente considerati dall'amministrazione, avrebbero potuto condurre a scelte diverse con riguardo sia all'esercizio dei poteri di autotutela sia ad una più accorta politica di gestione del materiale archivistico.

In questo senso deve essere considerato come - soltanto nel 2017, in concomitanza con la scadenza del contratto - la stessa amministrazione, nel contesto come sopra delineato, abbia ravvisato l'esigenza di avviare con la società Delta Uno Spa una rinegoziazione in merito alle condizioni contrattuali che disciplinano l'attività di disistivaggio. Nella medesima direzione si è ritenuto, tra l'altro, che il prolungamento del rapporto contrattuale, fino almeno al 2025, obbligherebbe l'Istituto a gestire per l'intero periodo in questione la coesistenza di diverse localizzazioni per i propri archivi di deposito, con la conseguente maggiore incidenza dei costi fissi di impianto dei nuovi siti archivistici. La complessa vicenda in parola è stata oggetto di segnalazione da parte del magistrato delegato al controllo e dello stesso Collegio dei sindaci alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

Da ultimo è da porre in evidenza come all'avvocatura dell'Istituto, a tutela degli interessi dell'amministrazione, sia stato conferito mandato di agire giudizialmente nei confronti della società Delta - ove non si addivenga in tempi ristretti ad una revisione in via bonaria dei quantitativi e conseguentemente dei tempi di disistivaggio del materiale archiviato nel periodo di ultrattività - anche per l'annullamento della relativa clausola del capitolato contrattuale.

In stretta connessione con la vicenda testé descritta, si pongono gli interventi posti in essere dall'Istituto in esecuzione della strategia di internalizzazione definita, come sopra ricordato, sin dall'anno 2014. Al riguardo è da sottolineare come le relative procedure siano assoggettate dall'aprile del 2016, in esito al procedimento di vigilanza conclusosi con la citata determinazione dell'Anac n. 20 del 2015, ad una attività di costante monitoraggio da parte dei competenti uffici della medesima Autorità, che si sostanzia nell'inoltro, da parte dell'Istituto, di specifiche relazioni trimestrali, accompagnate da *report* di sintesi, da produrre sino al 31 dicembre 2017.

Quanto alle attività da porre in essere per la realizzazione del Polo unico archivistico di Lacchiarella - consistenti in tre distinte procedure di gara per l'affidamento dei lavori di bonifica, di adeguamento funzionale del sito e di allestimento dei servizi - la relativa tempistica ha subito

considerevoli ritardi, con un previsto slittamento al 31 dicembre 2019 (il termine originario era fissato a fine luglio 2017, in coerenza con la scadenza dei contratti di esternalizzazione dei relativi servizi) dell'operatività di almeno il cinquanta per cento delle superfici disponibili. Nel 2017, infatti, soltanto una delle procedure di gara, quella relativa alla copertura dei padiglioni, era in prossimità di giungere a definizione, con il conseguente posticipo delle fasi successive. Si è reso, pertanto, necessario procedere alla ricerca di ulteriori siti di proprietà dell'Istituto presso i quali effettuare le operazioni di disistivaggio del materiale conservato e gestito in *outsourcing*. Siti, questi, individuati in due capannoni ubicati nel comune di Roma e in Taranto, con una spesa di allestimento stimata, solo per quest'ultimo immobile, in circa 4,3 ml.

È da aggiungere al riguardo come, sulla fine del 2017, i presidenti dell'Inps e dell'Anac abbiano stipulato un nuovo protocollo di azione avente ad oggetto la verifica preventiva della procedura di rilievo comunitario per l'affidamento dei lavori tesi alla funzionalizzazione del Polo di Lacchiarella da destinare, come già detto, a sedi di archivio documentale<sup>118</sup>.

Un riferimento, infine, è da riservare all'applicazione da parte dell'Inps delle disposizioni recate dalla l. n. 208 del 2015 relative all'approvvigionamento di beni e servizi attraverso Consip. A questo riguardo è da ricordare come l'art. 1, c. 510 della legge finanziaria per il 2016 disponga che le pubbliche amministrazioni possano procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali.

Il successivo c. 516, dispone, inoltre, che le amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, possano procedere ad approvvigionamenti di beni e servizi informatici e di connettività al di fuori delle modalità di acquisto tramite Consip spa ed altri soggetti aggregatori, esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione motivata dell'organo di vertice amministrativo, qualora il bene o il servizio non sia disponibile o idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione ovvero in casi di necessità ed urgenza comunque funzionali ad assicurare la continuità della gestione amministrativa. Gli approvvigionamenti così effettuati è disposto siano comunicati all'Autorità nazionale anti-corruzione e all'AgId.

---

<sup>118</sup> Il medesimo protocollo di azione prevede altresì i) l'obbligo per l'Inps di rendere motivazione dell'eventuale esercizio di poteri in deroga al Codice dei contratti mediante pubblicazione della motivazione stessa sul sito istituzionale e comunicazione all'Anac; ii) di inserire nella documentazione di gara e/o contrattuale la clausola risolutiva espressa nei termini e alle condizioni di cui all'art. 32 del d.l. n. 90/2014

Al riguardo l'Istituto ha rappresentato come, nel corso del 2016, sia stata autorizzata - e debitamente comunicata agli organismi competenti - una procedura negoziale ai sensi del c. 510 e tredici ai sensi del c. 516.

È da aggiungere come un'analisi riferita all'attività in materia contrattuale della Direzione centrale acquisti e appalti nel 2016, metta in evidenza come il ricorso alle convenzioni Consip, ovvero al mercato elettronico della pubblica amministrazione, abbia riguardato per il trentasette per cento i servizi informatici e di connettività e per il sessantatré per cento le autorizzazioni di spesa per l'acquisto di beni e servizi di natura non informatica.

Un pur breve riferimento è, infine, da riservare alle iniziative poste in essere dalla Direzione centrale acquisti ed appalti sul versante della razionalizzazione delle procedure di acquisizione di beni e servizi a livello sia centrale, sia territoriale. Intervento che intende muoversi secondo due principali linee direttrici, pur tra loro collegate. La prima è finalizzata alla implementazione delle procedure informatiche volte alla telematizzazione delle procedure di approvvigionamento, con la redazione di un "piano gare 2018/2019" e una migliore pianificazione economico-finanziaria. La seconda linea direttrice è intesa ad incentrare, quanto più possibile, le procedure di approvvigionamento sulla direzione centrale, attraverso la puntuale ricognizione dei fabbisogni delle strutture territoriali al fine di evitare eccessive parcellizzazioni negli acquisti. A questo obiettivo si affianca la realizzazione di un programma informatico di monitoraggio degli approvvigionamenti che, partendo dal "piano gare" dovrebbe consentire una rilevazione costante dello stato delle diverse procedure programmate.

Interventi, questi, cui la Corte non può non guardare con favore ove consentano una migliore programmazione delle attività in parola, quale presupposto indispensabile per limitare fenomeni più volte stigmatizzati quali quello delle c.d. proroghe tecniche e, più in generale, per assicurare il rigoroso rispetto delle disposizioni contenute nel codice degli appalti.

#### 11.5 - La gestione di cassa

La gestione di cassa si attesta a fine esercizio su un valore negativo di 4,872 md, come esposto nella tabella 61.

Tabella 61 - Gestione di cassa.

(dati in milioni)

	2015	2016	Var. ass.	Var. %
<b>Riscossioni correnti</b>	<b>319.828</b>	<b>322.205</b>	<b>2.377</b>	<b>0,7</b>
Entrate contributive	208.415	214.003	5.588	2,7
Entrate derivanti da trasferimenti correnti	107.434	104.165	- 3.269	- 3,0
Altre entrate	3.979	4.037	58	1,5
<b>Riscossioni in conto capitale</b>	<b>29.896</b>	<b>13.406</b>	<b>- 16.490</b>	<b>-55,2</b>
Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	8.402	8.875	472	5,6
Trasferimenti in conto capitale	3.511	5	- 3.506	-99,9
Accensione di prestiti	17.983	4.526	- 13.457	- 74,8
<b>Partite di giro</b>	<b>62.057</b>	<b>62.300</b>	<b>243</b>	<b>0,4</b>
<b>Totale delle riscossioni</b>	<b>411.781</b>	<b>397.911</b>	<b>- 13.870</b>	<b>- 3,4</b>
<b>Pagamenti correnti</b>	<b>326.050</b>	<b>332.072</b>	<b>6.022</b>	<b>1,8</b>
Funzionamento	2.345	2.376	31	1,3
Interventi diversi	323.395	329.396	6.001	1,9
- Pensioni	258.721	258.374	-347	-0,1
- Prestazioni temporanee economiche	48.623	48.858	236	0,5
- Altri interventi diversi	16.050	22.163	6.113	38,9
Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	310	300	- 10	-3,4
<b>Pagamenti in conto capitale</b>	<b>11.040</b>	<b>8.608</b>	<b>- 2.431</b>	<b>-22,0</b>
Investimenti	7.508	8.594	1.086	14,5
Oneri comuni	3.532	15	- 3.517	-99,6
<b>Partite di giro</b>	<b>61.867</b>	<b>62.103</b>	<b>236</b>	<b>0,4</b>
<b>Totale dei pagamenti</b>	<b>398.957</b>	<b>402.783</b>	<b>3.826</b>	<b>1,0</b>
<b>Saldi</b>				
Di parte corrente	- 6.223	- 9.867	- 3.644	58,6
In conto capitale	18.856	4.797	- 14.059	-74,6
Per partite di giro	190	197	7,4	3,9
<b>Complessivo</b>	<b>12.824</b>	<b>- 4.872</b>	<b>- 17.696</b>	<b>-138</b>

Fonte: Inps – relazione del direttore generale rendiconto 2016

A commento della tabella, è da rilevare come la gestione in parola registri un peggioramento in tutti i maggiori aggregati, con un saldo in conto capitale che arretra del 75 per cento, mentre la componente di parte corrente aumenta il saldo negativo del 59 per cento, peggiorando di 3,644 md (dai -6,223 md del 2015 a -9,867 md).

Nell'ambito di quest'ultima componente, le maggiori riscossioni da entrate contributive, pari a 5,588 md, non compensano i maggiori pagamenti per "altri interventi diversi" (+6,113 md) e il venir meno per 3,269 md di riscossioni da trasferimenti correnti dello Stato e degli altri enti pubblici, contribuendo allo sfavorevole andamento del saldo generale, negativo come già detto per quasi 4,872 md.

Il saldo negativo del 2016 è, tuttavia, determinato in maggior misura dal venir meno d'accensione di prestiti per 13,457 md. Prestiti che passano dai 17,983 md del 2015 ai 4,526 md nel 2016, questi ultimi riferibili per 3,993 md (17,569 md nel 2015) ad anticipazioni dello Stato per il finanziamento dei disavanzi delle gestioni previdenziali.

E' da aggiungere come nel 2016 le anticipazioni dello Stato non riescano a coprire il fabbisogno netto di cassa che, considerato al lordo dei trasferimenti dello Stato, si attesta su 8,865 md, mentre per la differenza, pari a -4,872 md va a diminuire le disponibilità di cassa a fine esercizio.

#### 11.6 La situazione amministrativa.

La situazione amministrativa è esposta nella tabella 62, in raffronto con i dati del 2015.

Tabella 62 - Situazione amministrativa.

		<i>(dati in milioni)</i>	
		2015	2016
Fondo di cassa al 1° gennaio		25.435	38.259
Riscossioni dell'anno	In c/competenza	392.640	382.179
	In c/residui	19.141	15.733
		<b>411.781</b>	<b>397.911</b>
Pagamenti dell'anno	In c/competenza	390.867	392.671
	In c/residui	8.090	10.112
		<b>-398.957</b>	<b>-402.783</b>
Fondo di cassa al 31 dicembre		<b>38.259</b>	<b>33.387</b>
Residui attivi al 31 dicembre	In c/competenza	22.596	26.017
	In c/residui	124.232	130.277
		<b>146.828</b>	<b>156.295</b>
Residui passivi al 31 dicembre	In c/competenza	22.804	15.173
	In c/residui	125.491	138.057
		<b>-148.295</b>	<b>-153.230</b>
Avanzo di amministrazione		<b>36.792</b>	<b>36.451</b>

Fonte: Inps - rendiconto 2016

L'avanzo di amministrazione dopo essersi attestato nel 2011 su 60,3 md, ha mostrato negli anni successivi importi in continuo decremento; andamento accentuato dall'avvenuta incorporazione dell'Inpdap con un valore, a fine 2014, di 35,743 md. Nel 2015, l'avanzo di amministrazione torna a crescere sino a 36,792 md, per flettere leggermente nel 2016 (36,451 md) per effetto del peggioramento della cassa, dovuto ai fattori, di segno inverso del calo delle riscossioni (-13,87 md) e dell'aumento dei pagamenti (+3,826 md). Né, d'altro canto, il saldo positivo dei residui finali (+3,065 md) - da ricondurre all'incremento di quelli attivi (+9,467 md) - è da solo sufficiente ad influenzare positivamente il risultato finale dell'avanzo di amministrazione.

Al 31 dicembre 2015, i residui attivi eliminati con operazioni di riaccertamento ammontano a 0,818 md, di cui 0,187 md riconducibili ai crediti contributivi verso aziende e 0,548 md verso lavoratori autonomi. Queste eliminazioni conseguono alle verifiche su partite creditorie per le quali sono accertate situazioni di irrecuperabilità, connesse soprattutto a ritardata comunicazione

di cessazione di attività, erronea o duplicata registrazione, insussistenza del credito per sentenza passata in giudicato e insussistenza del credito per accoglimento dei ricorsi.

Dal lato della gestione economica l'eliminazione dei residui ha comportato una corrispondente insussistenza delle poste dell'attivo (crediti), compensata, quasi integralmente, dai prelievi di uguale importo dal fondo svalutazione crediti.

Per quanto riguarda i residui passivi, risultano eliminati 126 ml (367 ml al 31 dicembre 2015), di cui 115 ml relativi alle spese di funzionamento. Ciò in conseguenza di eliminazione degli impegni di spesa originari per sopravvenuta prescrizione o per insussistenza di partite debitorie.

I residui attivi finali lordi registrano, nel complesso, una crescita di 9,467 md, quadrupla rispetto a quella registrata nel 2015 (+2,573 md), attribuibile (anche nel 2016) quasi totalmente alle entrate correnti (+9,38 md) mentre stabili si mostrano i residui in conto capitale (+19 ml) e dei capitoli per partite di giro (+68 ml).

L'incremento della componente corrente dei residui è attribuibile alle entrate contributive e, in particolare “alle aziende Dm”, (+2,047 md), agli esercenti attività commerciali (+2,171 md) ed agli artigiani (+1,156 md).

Tra i residui attivi finali, i residui da entrate per contributi rappresentano l'aggregato più rilevante la cui dinamica, relativa ai dieci anni antecedenti l'esercizio in riferimento, è rappresentata nella tabella 63.

Tabella 63 - Residui attivi finali aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti.

(dati in milioni)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o degli iscritti</b>	<b>43.711</b>	<b>48.293</b>	<b>52.801</b>	<b>56.174</b>	<b>61.078</b>	<b>66.322</b>	<b>72.316</b>	<b>78.654</b>	<b>86.640</b>	<b>92.399</b>	<b>98.236</b>
di cui											
Contributi per i lavoratori dipendenti dalle aziende tenute alla presentazione delle denunce- rendiconto	23.508	26.130	29.221	31.174	33.470	36.612	40.835	43.704	48.251	50.548	52.595
Contributi per gli operai agricoli dipendenti e per i mezzadri e coloni reinseriti nella AGO	3.782	3.934	4.045	3.727	3.791	3.887	4.188	4.222	4.304	4.402	4.533
Contributi dei CDMC	1.193	1.286	1.370	1.422	1.396	1.473	1.492	1.595	1.716	1.837	2.006
Contributi artigiani	5.707	6.547	7.420	8.252	9.063	9.953	10.196	11.251	12.405	13.499	14.655
Contributi esercenti attività commerciali	5.967	7.045	8.182	9.174	10.172	11.481	12.127	13.922	15.850	17.715	19.886
Contributi parasubordinati	-	-	-	130	1.202	961	1.140	1.482	1.614	1.730	1.847

Fonte Elaborazione dati rendiconti anni 2006-2016

Come mostra la medesima tabella 63, il valore totale dei residui attivi, al netto delle eliminazioni per riaccertamento, vede una progressione annuale stabile (intorno all'8 per cento), passando dai 43,711 md del 2006 ai 98,236 md del 2016. L'incidenza maggiore è data dai residui per contributi i) dei lavoratori dipendenti delle aziende tenute alla presentazione delle denunce Dm, per 52,595 md (che da soli rappresentano il 54 per cento del totale residui nel 2016 a fronte del 59 per cento nel 2015); ii) degli esercenti attività commerciali per 19,886 md (pari al 20 per cento; 19 per cento nel 2015); iii) degli artigiani per 14,655 md (pari al 15 per cento).

In termini di crescita percentuale, sono i residui degli esercenti attività commerciali a raggiungere tassi medi intorno al 12 per cento, cui seguono gli artigiani, i Cdc e le aziende Dm, con percentuali inferiori. I parasubordinati non registrano alcun residuo fino a tutto il 2008, per raggiungere 1,202 md nel 2010 e 1,847 md nel 2016.

Per anno di insorgenza, la maggiore anzianità dei residui è relativa agli operai agricoli (per l'84 per cento antecedenti al 2011); per i Cdc (per il 66 per cento antecedenti alla medesima data); per le aziende Dm (per circa il 62 per cento); per gli artigiani (per circa il 59 per cento).

Sempre sul fronte dei residui attivi, tutte le altre partite creditorie sono in aumento. Più in dettaglio, i residui attivi per contributi dello Stato a copertura degli oneri derivanti dall'esonero del versamento dei contributi previdenziali aumentano di 4,034 md (da 336 ml del 2015 a 4,37 md); quelli a copertura degli oneri derivanti dalle agevolazioni contributive di 1,127 md (da 1,839 md a 2,966 md) e i residui per apporto statale a favore della gestione separata per i trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato di 1 md. Unica eccezione è rappresentata dal decremento per 4,387 md dei residui per contributo dello Stato a copertura dei trattamenti di integrazione salariale straordinaria (da 6,768 md del 2015 a 2,381 md).

I residui passivi finali registrano, come già accennato, una crescita meno consistente (+4,935 md) attribuibile - diversamente da quanto osservato con riguardo ai valori attivi - alla componente in conto capitale (+3,948 md) e in minor quota alla parte corrente (+792 ml) e alle partite di giro (+265 ml).

I residui passivi totali del 2016 si attestano nei loro valori finali su 153,23 md, di cui circa il 61 per cento (92,872 md) è rappresentato dal mancato rimborso delle anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni e il 21 per cento (32,155 md) da debiti per anticipazioni della Tesoreria centrale dello Stato. La restante percentuale è costituita da residui per il versamento di ritenute erariali (8,398 md, pari al 5,4 per cento) e (con percentuali sotto il 2 per cento) da residui relativi ai trattamenti per carichi familiari (3,41 md), per il versamento dei contributi per i

lavoratori agricoli riscossi per conto dell'Inail (2,537 md) e per oneri finanziari derivanti da cessioni crediti contributivi (2,381 md).

La tabella 64 indica l'andamento dei residui passivi per anticipazioni da parte dello Stato, quale posta più rilevante del totale dei residui passivi.

Tabella 64 - Residui finali anticipazioni da parte dello Stato.

(dati in milioni)

	2012	2013	2014	2015	2016
Anticipazioni effettuate dalla Tesoreria Centrale dello Stato ai sensi dell'art.16 della l. n. 370/74	35.655	35.655	35.655	32.155	32.155
Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali di cui all'art. 35, c 3 e 4 l. l. n. 448/98	35.241	52.245	71.310	88.879	92.872

Fonte: Elaborazione dati rendiconti anni 2012-2016

## 11.7 Il conto economico

Come già sottolineato nelle precedenti relazioni, il conto economico dell'Inps è nelle sue più rilevanti componenti contraddistinto da una forte rigidità, determinata prevalentemente da fattori esterni di fonte normativa, che si riflettono sui saldi intermedi e finali.

La tabella 65 evidenzia l'andamento della gestione economica del 2016 raffrontata con gli analoghi dati del 2015.