

Un rilievo centrale assume, nell'ambito delle attività di gestione dei beni dell'Istituto, il Piano triennale di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare non strumentale e del patrimonio mobiliare.

L'adozione del Piano triennale, d'altro lato, è strettamente connessa con il disposto dell'art. 8, c. 15, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 e relativi decreti attuativi, sulle operazioni di acquisto e vendita di immobili da parte degli enti pubblici e privati che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza, ai fini del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica da attuarsi con decreto del Ministro dell'economia, di concerto con il Ministro del lavoro.

Nella relazione al Parlamento relativa all'esercizio 2015 è stato dato conto delle vicende che hanno condotto alla mancata definizione del Piano di investimento e disinvestimento dei beni non strumentali dell'Inps per il triennio 2016-2018, adottato con determinazione presidenziale del dicembre 2015 e successivamente, su richiesta del Civ, dapprima sospeso e, quindi, definitivamente ritirato nel giugno del 2016.

Basti qui ricordare come, ai sensi del combinato disposto dell'art. 33 della l. 15 luglio 2011, n. 111 e dell'art. 8, c. 2, lett c, del d.l. n. 95/2012 (nel testo all'epoca vigente), era previsto che l'Inps conferisse, come unica modalità di dismissione, a un fondo chiuso immobiliare gestito da Invimit sgr spa (società costituita dal Ministero dell'economia con decreto del 19 marzo 2013) l'intero patrimonio immobiliare di natura non strumentale.

Alla disponibilità manifestata dal presidente *pro tempore* dell'Inps al Ministro dell'economia (con lettera del 19 luglio 2013), ad avviare “il processo di dismissione e valorizzazione dell'intero patrimonio immobiliare da reddito ai sensi del citato art. 8, c. 2, del d.l. n. 95/2012”, all'adozione del decreto del Ministro dell'economia 5 febbraio 2014 relativo alla costituzione di fondi comuni di investimento mobiliare, alla costituzione di Invimit sgr e alla istituzione da parte di quest'ultima società, del fondo immobiliare i3-INPS (in data 23 dicembre 2014), non ha potuto corrispondere un perimetro di apporto al fondo che coincidesse, come richiesto dalla legge, con l'intero patrimonio immobiliare da reddito dell'Istituto.

In buona sostanza, le attività poste in essere congiuntamente da l'Istituto e da Invimit sgr hanno portato ad escludere dal perimetro di apporto i portafogli immobiliari di Inps retrocessi dalle operazioni di cartolarizzazione Scip 1 e Scip 2 per i quali sussistessero - ai sensi dell'art. 43-bis, c. 12, del d.l. n. 207/2008 - i diritti a favore dei conduttori previsti dall'art. 3, del d.l. n. 351/2001. Articolo, quest'ultimo, modificato dall'art. 20, c. 4, del d.l. n. 133/2014, con l'aggiunta del c. 20-bis, in forza del quale viene espressamente prevista l'applicabilità dei diritti dei conduttori agli

immobili del patrimonio abitativo dell'Inps, oggetto di conferimenti o trasferimenti ai fondi di investimento immobiliare disciplinati con il citato decreto ministeriale del febbraio 2014.

Alla base della mancata definizione del Piano triennale 2016-2018 (secondo quanto riferito dall'ente) era l'esigenza - emersa nell'ambito di un tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'economia, con il coinvolgimento del Ministero del lavoro e di esponenti dell'Inps - di una modifica normativa che, pur confermando l'obiettivo della completa dismissione del patrimonio da reddito, non ne imponesse l'integrale conferimento al fondo immobiliare.

Adeguamento del quadro normativo intervenuto soltanto con le disposizioni recate dall'art. 38, c. 2, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50 che - nel sostituire al c. 2, dell'art. 8, del d.l. n. 95/2012, la lettera c - ha sostanzialmente previsto che la completa dismissione del patrimonio immobiliare da reddito possa avvenire *anche* mediante il conferimento dello stesso a fondi di investimento immobiliare costituiti ai sensi di legge.

Con determinazione n. 97 del 7 giugno 2017 il presidente ha, quindi, adottato il Piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare non strumentale e del patrimonio mobiliare 2017-2019, approvato dal Civ nella seduta del 18 luglio 2017. Al fine di recepire specifica richiesta formulata dall'organo di indirizzo, il Piano triennale è stato integrato con la previsione che le somme rinvenienti dalla vendita degli immobili vengano reinvestite mediante sottoscrizione di titoli pubblici.

In sostanziale coerenza con quanto previsto dalla citata novella legislativa del 2017, il Piano dispone - previ definitivi accordi con Invimit sgr - *i*) il conferimento ad un nuovo fondo immobiliare chiuso i3-Inps degli immobili da reddito non interessati dalle operazioni di cartolarizzazione Scip 1 e Scip 2, ovvero per i quali non sussistano diritti di legge a favore dei conduttori; *ii*) il conferimento al medesimo fondo chiuso degli immobili non più strumentali per i quali l'Agenzia del demanio non ravvisi la possibilità di utilizzo da parte della pubblica amministrazione.

E' inoltre disposta la cessione diretta sul mercato del restante patrimonio immobiliare da reddito secondo criteri che assicurino la celerità del relativo processo e la massimizzazione dei relativi effetti di cassa. In sintesi, per quanto riguarda il patrimonio rinveniente dalle operazioni Scip 1 e Scip 2: *i*) sono fatti salvi i diritti dei conduttori ai sensi del citato d.l. n. 351 del 2001; *ii*) sono stabiliti criteri per l'alienazione delle unità residenziali di pregio già offerte in opzione ai conduttori; *iii*) sono fissati criteri per la regolarizzazione contrattuale degli occupanti *sine titulo*, nonché dei conduttori in posizione di irregolarità; *iv*) è prevista la prosecuzione della vendita, con procedure ad evidenza pubblica delle unità immobiliari libere e non optate; *v*) è previsto il ricorso

a modalità di stima del valore di mercato sia attraverso il ricorso all’Agenzia delle entrate, sia con il coinvolgimento degli organi tecnici interni dell’Istituto.

Riguardo a tale ultimo criterio, la raccomandazione della Corte è nel senso di privilegiare, specie per quanto attiene alla vendita degli immobili di pregio, nelle perizie di stima, il ricorso all’Agenzia delle entrate anche al fine di assicurare una uniforme valutazione dei beni in parola.

Ulteriori criteri riguardano, infine, gli immobili non oggetto di cartolarizzazione dei quali è prevista la vendita in opzione ai conduttori ovvero la cessione diretta sul mercato mediante asta pubblica.

Quanto al patrimonio mobiliare, fermo restando l’obiettivo del tendenziale disinvestimento, è previsto l’adeguamento alle disposizioni recate dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e s.m.i. con il mantenimento in portafoglio coerente con le finalità istituzionali dell’ente nel rispetto dei criteri della prudenza gestionale.

Il Collegio dei sindaci, sulla base di una prima valutazione del Piano triennale che qui occupa - nel ritenerlo coerente con le disposizioni di legge sopra richiamate - ha formulato raccomandazioni che la Corte condivide e, tra queste, quella di garantire nelle operazioni di vendita la massima valorizzazione dei beni, “adottando ogni iniziativa volta alla più efficace redditività, comprese quelle riferite all’adeguamento delle stime di vendita”.

Come già detto in altra parte della relazione, anche in adesione a specifica raccomandazione del Collegio dei sindaci, il presidente ha adottato, nell’agosto del 2017, il regolamento per gli investimenti e disinvestimenti immobiliari. Il provvedimento, pur qualificandosi come atto di carattere generale, detta una disciplina sostanzialmente conforme sia alle disposizioni normative vigenti e, in particolare, alla norma speciale sulla dismissione del patrimonio immobiliare Inps di cui all’art. 38, c. 2, del d.l. n. 50/2017, sia alle procedure quali esplicitate nel menzionato piano triennale.

Con decreto in data 7 settembre 2017 il Ministro dell’economia, di concerto con il Ministero del lavoro, ai sensi del citato art. 8, c. 15 del d.l. n.78/2010, ha approvato e verificato la compatibilità con i saldi strutturali di finanza pubblica delle operazioni contenute nel Piano di investimento e disinvestimento dell’Inps per il triennio 2017-2019 che prevedono la sottoscrizione di quote di fondi immobiliari per un controvalore pari a 200 ml nel 2017, 200 ml nel 2018 e 100 ml nel 2019, nonché operazioni di disinvestimento (vendita diretta di cespiti immobiliari) con incassi pari a 10 ml nel 2017, 90 ml nel 2018 e 150 ml nel 2019<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> A questo riguardo è da sottolineare come con nota del luglio 2017 il Ministero dell’economia-RGS abbia rivolto raccomandazione all’Istituto circa il rispetto dei termini di comunicazione dei piani triennali (30 novembre di ciascun anno).

Quanto al reinvestimento mediante sottoscrizione di titoli pubblici delle somme rinvenienti dalla vendita degli immobili (operazione prevista nel Piano triennale di Inps) non risultano formulate osservazioni da parte dei Ministeri vigilanti, di talché - trattandosi di intervento che non ha impatto sui saldi strutturali di finanza pubblica - le relative operazioni potranno essere effettuate, in conformità a quanto disposto dal decreto del Ministero dell'economia del 10 novembre 2010.

A completare il quadro, va detto come nel maggio del 2017 il consiglio di amministrazione di Invimit sgr abbia deliberato la nuova istituzione del fondo immobiliare di tipo chiuso denominato i3-Inps e ne abbia approvato il relativo regolamento di gestione.

Nell'agosto del 2017 l'Inps ha conferito al Fondo i3-Inps, nell'ambito di una prima fase di apporto, 21 immobili per un valore di 101 ml, a fronte della sottoscrizione di 202 quote del fondo del valore di 500.000 mila euro ciascuna. Può aggiungersi come il valore di mercato al 2017 dei beni in parola sia stato stimato dall'Esperto indipendente di Invimit sgr in 114,577 ml, cui è applicato uno sconto per apporto in blocco nell'incidenza media dell'11,85 per cento. Ne consegue, per l'Istituto, una differenza tra il valore di apporto e il valore di bilancio al lordo del fondo di ammortamento pari a 19,345 ml.

E' seguita nel dicembre del 2017, una seconda operazione di apporto, con il conferimento di 34 immobili per un valore di 98 ml comprensivo di uno sconto stimato dell'11,97 per cento, a fronte del quale sono state sottoscritte n. 196 quote del fondo, ciascuna sempre del valore di 500.000 euro.

A margine della complessa vicenda testé descritta, corre obbligo evidenziare alcuni aspetti finanziari di un qualche rilievo.

In tal senso è da considerare come la mancata definizione del Piano triennale di investimento e disinvestimento per il triennio 2016-2018 abbia comportato, da parte dell'Inps, la non sottoscrizione di quote del fondo i3-Inps istituito da Invimit sgr e decaduto, nel dicembre 2016, per essere trascorsa la prevista durata massima del periodo di sottoscrizione (24 mesi dalla istituzione del fondo) decorso il quale, a norma delle disposizioni regolamentari, il fondo medesimo non è costituito.

A fronte della richiesta formulata da Invimit sgr - ribadita anche attraverso propri legali - di rimborso dei costi sostenuti dalla società medesima connesse alla costituzione del citato fondo e propedeutiche al (non avvenuto) apporto di una quota degli immobili di sua proprietà, l'Istituto ha provveduto a corrispondere alla predetta società l'importo di 1,033 ml, comprensivo di Iva.

Il rimborso ad Invimit sgr dei costi sostenuti dalla società medesima è stato, infatti, ritenuto dovuto ai sensi di legge e dello stesso già citato decreto del Ministero dell'economia in data 5 febbraio 2014 che ad esse fa espresso richiamo. Giudizio di congruità di quanto corrisposto è stato espresso dagli organi tecnici interni, mentre l'Avvocatura dell'Istituto ha sottolineato come la mancata corresponsione dei compensi richiesti dalla società avrebbe potuto esporre l'Inps ad azione di arricchimento senza causa che l'avrebbe vista, "con ogni probabilità", soccombente.

Si tratta, dunque, di vicenda complessa e delicata che ha comportato per l'Inps un non irrilevante onere finanziario - pur nei confronti di una società, Invimit sgr, il cui capitale è totalmente detenuto dal Ministero dell'economia - cui non ha corrisposto il raggiungimento degli obiettivi voluti dalla legge, in ragione anche (almeno nella fase iniziale della procedura), di una non piena ponderazione del contesto normativo all'interno del quale doveva essere operato il percorso di dismissione del patrimonio immobiliare dell'ente.

Al fine di scongiurare un possibile pregiudizio per le casse dell'Inps, la raccomandazione (formulata anche del Collegio dei sindaci) è che in esito al perfezionamento del Piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare dell'Istituto per il triennio 2017-2019, le somme corrisposte ad Invimit sgr per un importo di 1,033 ml non comportino duplicazione di costi nei confronti della medesima sgr, in sede di apporto dei medesimi cespiti al nuovo fondo immobiliare i3-Inps.

### **11.8.3 I crediti e i debiti**

La situazione dei crediti non immobilizzati dell'Istituto nel 2016 nel confronto con quella del precedente esercizio è esposta nella tabella 75.

Tabella 75 - Crediti finali.

(dati in milioni)

|   | Consistenza        |                    | Variazioni       |              |
|---|--------------------|--------------------|------------------|--------------|
|   | 31/12/15           | 31/12/16           | ass.             | %            |
| <b>Crediti verso utenti, clienti, ecc.</b>  | <b>283</b>         | <b>269</b>         | <b>- 15</b>      | <b>- 5%</b>  |
| <b>Crediti verso iscritti, soci e terzi</b>   | <b>44.250</b>      | <b>44.999</b>      | <b>749</b>       | <b>1,7%</b>  |
| aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o iscritti<br>fondo svalutazione crediti contributivi | 92.399<br>(55.220) | 98.236<br>(60.503) | 5.837<br>(5.283) | 6,3%<br>9,6% |
| quote di partec. degli iscritti all'onere di specifiche gestioni  | 3                  | 3                  | 0                | 0            |
| per poste correttive e compensative di spese correnti<br>fondo svalutazione per prestazioni da recuperare   | 4.766<br>(1.965)   | 4.929<br>(2.028)   | 162<br>(63)      | 3,4%<br>3,2% |
| per entrate non classificabili in altre voci  | 2.215              | 2.229              | 15               | 0,7%         |
| per alienazione di immobili e diritti reali   | 113                | 127                | 14               | 12,7%        |
| per contributi riscossi per conto di altri enti   | 1.936              | 2.006              | 67               | 3,4%         |
| <b>Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici</b>  | <b>44.807</b>      | <b>48.146</b>      | <b>3.339</b>     | <b>7,5%</b>  |
| per trasferimenti da parte dello Stato  | 38.664             | 41.914             | 3.250            | 8,4%         |
| per trasferimenti da parte delle Regioni  | 656                | 655                | - 1              | - 0,2%       |
| per trasferimenti da parte di altri Enti pubblici del settore pubblico                                      | 5.078              | 5.163              | 85               | 1,7%         |
| verso lo Stato ed altri Enti per entrate aventi natura di partite di giro                                   | 409                | 414                | 5                | 1,3%         |
| <b>Crediti verso altri</b>  | <b>293</b>         | <b>350</b>         | <b>48</b>        | <b>16%</b>   |
| per redditi e proventi patrimoniali   | 206                | 206                | 0                | 0%           |
| fondo svalutazione crediti v/locatari di immobili da reddito  | (9)                | (9)                | 0                | 0%           |
| per altre entrate   | 96                 | 145                | 49               | 51%          |
| <b>Totale Crediti al netto fondi di svalutazione</b>  | <b>89.633</b>      | <b>93.755</b>      | <b>4.122</b>     | <b>4,6%</b>  |

Fonte: INPS - relazione del direttore generale rendiconto 2016

Il totale dei crediti vantati dall'Istituto, ove considerati al lordo dei fondi di svalutazione, si attesta nel 2016 su l'importo di 156,295 md, con un incremento di 9,467 md, quasi quadruplo a quello registrato nell'esercizio precedente (2,441 md).

Al netto delle svalutazioni, le poste creditorie passano, invece, dagli 89,633 md del 2015 a 93,755 md, con un'incidenza sul totale dell'attivo patrimoniale pari al 55 per cento.

La crescita è da riferire, in prevalenza, all'aumento dell'importo dei crediti per trasferimenti verso lo Stato che passano da 38,664 md del 2015 ai 41,914 md del 2016, cui si aggiunge l'incremento di 0,554 md della consistenza netta dei crediti contributivi per effetto di una variazione dei crediti contributivi lordi (5,837 md) superiore a quella del relativo fondo di svalutazione, pari, nel confronto tra i due esercizi, a 5,283 md.

Per un'analisi di maggior dettaglio dell'aggregato relativo ai crediti contributivi, si fa rinvio al capitolo sei di questa relazione e alle valutazioni ivi esposte.

Va, comunque, ribadito come i profili connessi al grado di esigibilità dei crediti di questa natura rappresentino uno tra i problemi centrali dell'assetto patrimoniale dell'Istituto per la rilevanza delle poste rettificative dell'attivo, la cui consistenza rende sempre più evidente il divario tra la gestione economico-patrimoniale, la gestione finanziaria e la situazione amministrativa.

A questo riguardo è da rilevare il progressivo, forte incremento del fondo svalutazione crediti contributivi che, al netto dei prelievi, passa dai 13,3 md dell'anno 2000 ai 60,503 md del 2016.

La seconda posta di maggior rilievo è rappresentata dai crediti vantati dall'Inps verso soggetti pubblici per un importo di 48,146 md. Nel confronto con il 2015, l'incremento della relativa consistenza (+3,339 md) è essenzialmente da riferire all'aumento dei crediti per trasferimenti da parte dello Stato, pari a + 3,25 md (da 38,664 a 41,914 md).

Questo incremento è determinato da fattori di segno opposto. Aumentano di 4,034 md i crediti per l'esonero contributivo (ex art. 1, c. da 118 a 124, l. n. 190/2014), di 1,127 md i crediti per le agevolazioni contributive (ex art. 37, c. 5, l. n. 88/1989) e di 729 ml i crediti per l'esonero, sempre contributivo, di cui all'art. 1, c. 361 e 362, l. n. 266/2005. Per contro segnano una diminuzione (-4,387 md) i crediti per il contributo a copertura dei trattamenti salariali straordinari.

Dopo l'arresto registrato nel 2015, l'ammontare dei crediti verso lo Stato tende, dunque, nuovamente a crescere, collocandosi su valori analoghi a quelli del 2014 (i più alti, come mostra la tabella 77, nell'arco temporale 2006-2016).

Andamento, questo, che non può non porsi in correlazione con il progressivo aumento dei debiti dell'Istituto verso lo Stato per anticipazioni alle gestioni previdenziali (92,872 md nel 2016) che, in quanto finalizzate alla copertura dei relativi disavanzi, sono destinate, almeno in parte, a coprire le prestazioni che l'Inps è tenuto ad erogare per obbligo di legge.

Ne deriva, dal lato contabile, un anomalo appesantimento del bilancio dell'Inps che, come già detto, ha trovato sistemazione in una specifica disposizione della legge di bilancio 2018.

La tabella 76 rileva la consistenza dei debiti a fine esercizio 2016 confrontata con quella del 2015.

Tabella 76 - Debiti finali.

(dati in milioni)

|  | Consistenza al |                | Variazioni   |                |
|--|----------------|----------------|--------------|----------------|
|  | 31/12/15       | 31/12/16       | ass.         | %              |
| <b>Debiti verso fornitori</b>  | <b>828</b>     | <b>803</b>     | <b>- 25</b>  | <b>- 3%</b>    |
| <b>Debiti rappresentati da titoli di credito</b>   | <b>29</b>      | <b>29</b>      | <b>0</b>     | <b>0%</b>      |
| <b>Debiti tributari</b>  | <b>10</b>      | <b>9</b>       | <b>- 2</b>   | <b>- 18,1%</b> |
| <b>Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza</b>                                | <b>2.519</b>   | <b>2.685</b>   | <b>166</b>   | <b>6,6 %</b>   |
| <b>Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute</b>                        | <b>5.331</b>   | <b>6.108</b>   | <b>777</b>   | <b>14,6%</b>   |
| <b>Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici</b>                                  | <b>132.549</b> | <b>136.970</b> | <b>4.421</b> | <b>3,3%</b>    |
| anticipazioni di tesoreria   | 32.155         | 32.155         | 0            | 0%             |
| anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali art. 35, co. 3 e 4, l. n. 448/1998 | 88.880         | 92.872         | 3.993        | 4,5%           |
| per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici                          | 2.288          | 2.332          | 45           | 2%             |
| presunta insussistenza dei residui passivi   | - 996          | - 996          | 0            | 0%             |
| per rimborsi   | 1.942          | 1.942          | 0            | 0%             |
| verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro                                | 8.271          | 8.338          | 66           | 0,8%           |
| verso regioni per assegni familiari  | 9              | 9              | 0            | 0%             |
| verso I.N.A.D.E.L. l. 303/1974   | 3              | 3              | 0            | 0%             |
| Verso altri enti alla regolazione dei rapporti finanziari a chiusura Scip 1 e Scip 2     | 0              | 317            | 317          | -----          |
| <b>Debiti diversi</b>  | <b>8.207</b>   | <b>8.323</b>   | <b>116</b>   | <b>1,4%</b>    |
| <b>Totale debiti</b>   | <b>149.473</b> | <b>154.926</b> | <b>5.453</b> | <b>3,6%</b>    |

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2016

I debiti iscritti nello stato patrimoniale, al lordo delle insussistenze, sono pari quasi a 155 md, con un incremento rispetto all'esercizio precedente di 5,453 md, pari al 3,6 per cento.

Al netto delle insussistenze, che non raggiungono il miliardo di euro, la massa dei debiti rimane particolarmente rilevante, con un valore di 154,93 md (149,47 nel 2015) che rappresenta il 92 per cento del passivo generale.

Questo incremento è da ricondurre, per la quasi totalità, ai debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici e in particolare alle anticipazioni alle gestioni previdenziali che, nel 2015, registrano una variazione positiva di 3,993 md, inferiore comunque a quella del 2016 (+17,569 md).

La componente in assoluto più consistente dell'intera massa debitoria è costituita, dunque, dalle anticipazioni, sia di tesoreria sia a copertura dei disavanzi previdenziali, la cui crescita pressoché costante (ove si escluda l'esercizio 2014, dove il riconoscimento a titolo definitivo di 21,7 md di anticipazioni della ex gestione pubblica ha comportato una variazione finale negativa di 2,63 md) assume un ruolo determinante sulla lievitazione dell'indebitamento totale che, in undici anni è più che raddoppiato, passando dai 65,839 md del 2006 ai ricordati valori del 2016.

L'incremento lineare dei debiti per anticipazioni - effetto del mancato pagamento, anche parziale, degli impegni corrispondenti - assume un significato del tutto peculiare, trattandosi di debiti di assai improbabile restituzione alla luce di un andamento, almeno nel breve-medio periodo, in disavanzo delle gestioni amministrare i cui saldi negativi rifluiscono sul bilancio dell'Inps.

Per altro verso, i flussi delle anticipazioni non sempre hanno corrisposto ai fabbisogni effettivi delle varie gestioni, con una conseguente copertura non allineata alle effettive esigenze. A riprova di quanto appena detto basti rilevare come nel 2015, l'importo delle anticipazioni residue ai fabbisogni delle gestioni dei lavoratori dipendenti (2,4 md) e dei lavoratori pubblici (2,3 md), è andato ad aumentare le disponibilità liquide generali (per 17,5 md), mentre nel 2016 i fabbisogni effettivi (8,865 md) sono stati superiori alle anticipazioni stesse, con conseguente utilizzo della liquidità (-4,872 md).

Disallineamento tra fabbisogni e copertura, che pone in risalto l'esigenza di una migliore programmazione delle anticipazioni già in fase di accertamento, al fine di pervenire, almeno in via tendenziale, ad una corrispondenza tra le anticipazioni stesse e il fabbisogno di cassa.

In questa direzione sembra andare la disposizione contenuta nell'art. 38, c. 1, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla l. 21 giugno 2017, n. 96 (in materia di fabbisogni dell'istituto relativamente ad alcune categorie di spesa) che, sebbene non risolutiva dei profili di problematicità innanzi rilevati, sembra in grado di consentire una migliore programmazione del fabbisogno di cassa dell'Istituto, con effetti anche sul versante delle anticipazioni.

La tabella 75 mostra come le variazioni in aumento delle anticipazioni, per un valore nel 2016 di 3,993 md, riguardino esclusivamente quelle destinate al fabbisogno delle gestioni previdenziali, mentre le anticipazioni di tesoreria non fanno registrare, nell'anno in riferimento, alcuna variazione.

Oltre alle anticipazioni, movimentano i debiti verso lo Stato e altri soggetti pubblici, 8,338 md per spese aventi natura di partite di giro; 2,332 md per trasferimenti passivi allo Stato e ad altri soggetti pubblici; 1,942 md per rimborsi all'erario di somme trasferite in eccedenza.

Quanto ai debiti verso istituti di previdenza e sicurezza sociale (pari a 2,685 md), la quasi totalità è attribuibile al versamento di contributi per i lavoratori agricoli riscossi per conto dell'Inail, aventi natura di partite di giro.

I debiti per prestazioni istituzionali (6,108 md nel 2016), infine, sono riconducibili alle pensioni per 3,41 md; alle prestazioni anticipate dalle aziende del settore privato per 1,501 md; alle prestazioni di natura sociale a carico della gestione prestazioni creditizie e sociali per 280 ml.

Tra i debiti diversi sono da segnalare gli oneri finanziari derivanti da cessione di crediti contributivi che si mantengono su importi rilevanti, pari a 2,381 md.

La tabella 77 espone la situazione debitoria dell'Inps verso lo Stato e la Tesoreria nell'ultimo decennio.

Tabella 77- Debiti finali Inps verso Stato e Tesoreria.

*(dati in milioni)*

|      | Anticipazioni |                             | Fondi giacenti in Tesoreria | Debito netto |
|------|---------------|-----------------------------|-----------------------------|--------------|
|      | Tesoreria     | Alle gestioni Previdenziali |                             |              |
| 2006 | 32.155        | 13.722                      | 27.145                      | 18.732       |
| 2007 | 32.155        | 14.848                      | 31.663                      | 15.340       |
| 2008 | 32.155        | 16.934                      | 39.645                      | 9.444        |
| 2009 | 32.155        | 19.248                      | 40.869                      | 10.534       |
| 2010 | 32.155        | 20.553                      | 28.587                      | 24.121       |
| 2011 | 32.155        | 23.193                      | 23.943                      | 31.405       |
| 2012 | 35.655        | 56.939                      | 26.127                      | 66.467       |
| 2013 | 35.655        | 73.944                      | 23.835                      | 85.764       |
| 2014 | 35.655        | 71.310                      | 24.724                      | 82.241       |
| 2015 | 32.155        | 88.879                      | 37.652                      | 83.381       |
| 2016 | 32.155        | 92.872                      | 32.706                      | 92.320       |

Fonte: Inps - relazione del direttore generale consuntivo 2016

Per le considerazioni formulate in questo paragrafo e nelle stesse considerazioni generali, appare, infine, utile rappresentare nella tabella 78 e nel Grafico 1 i debiti dell'Inps verso lo Stato per anticipazioni alle gestioni previdenziali, a fronte dei crediti vantati dall'Istituto per trasferimenti alla Gias, al netto delle anticipazioni di Tesoreria. Raffronto che appare di interesse, considerando che le corrispondenti poste di debito e di credito trovano entrambe ragione nella copertura del fabbisogno dell'ente.

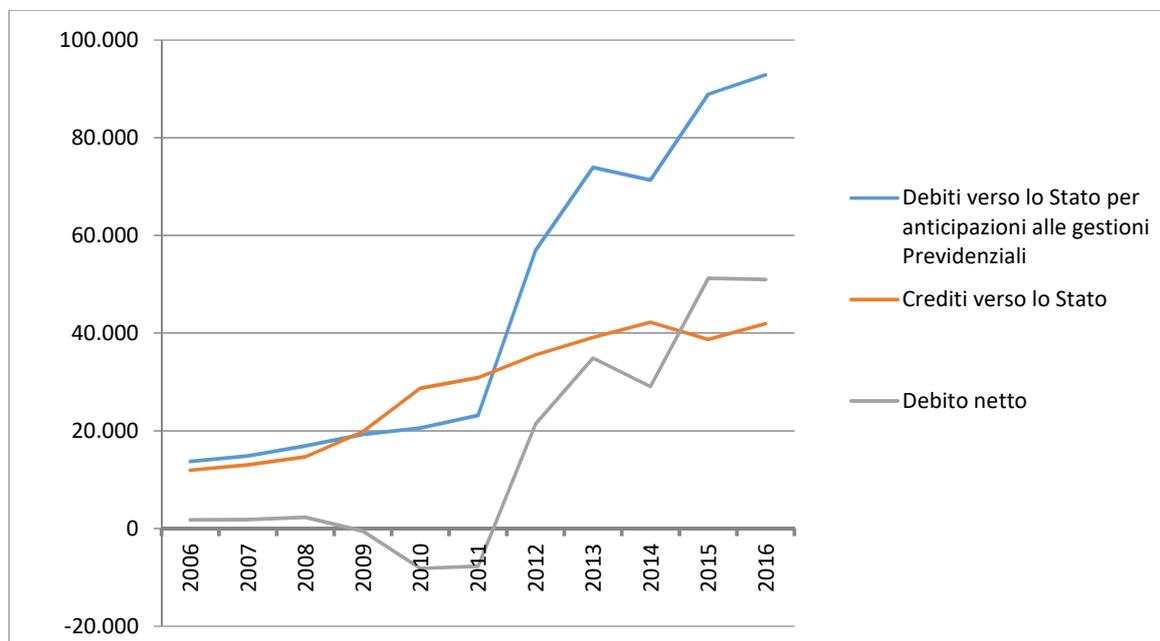
Tabella 78 - debiti e crediti verso lo Stato.

*(dati in milioni)*

| Anno | Debiti verso lo Stato per anticipazioni alle gestioni Previdenziali | Crediti verso lo Stato per trasferimenti | Debito netto verso lo Stato |
|------|---|--|-----------------------------|
| 2006 | 13.722  | 11.937                                   | 1.785                       |
| 2007 | 14.848  | 13.024                                   | 1.824                       |
| 2008 | 16.934  | 14.648                                   | 2.286                       |
| 2009 | 19.248  | 19.800                                   | -552                        |
| 2010 | 20.553  | 28.714                                   | -8.161                      |
| 2011 | 23.193  | 30.914                                   | -7.721                      |
| 2012 | 56.939  | 35.515                                   | 21.424                      |
| 2013 | 73.944  | 39.070                                   | 34.874                      |
| 2014 | 71.310  | 42.243                                   | 29.067                      |
| 2015 | 88.879  | 38.664                                   | 51.215                      |
| 2016 | 92.872  | 41.914                                   | 50.958                      |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti dati Inps

Grafico 1



## 12 - Considerazioni conclusive

1. Nelle considerazioni che introducono i dati e le valutazioni sulla gestione dell'Inps nell'esercizio 2016 si è dato conto, con aggiornamenti all'anno 2017, del quadro ordinamentale nell'ambito del quale l'Istituto ha esercitato i propri compiti istituzionali e dei riflessi dell'attività svolta sui saldi di bilancio.

Resta qui da dire come il contesto normativo di riferimento, pur sostanzialmente caratterizzato - dal lato, almeno, della tutela previdenziale - da una sostanziale stabilità dopo il ciclo di riforme del biennio 2010-2011, presenti significativi elementi di novità per effetto dei nuovi istituti introdotti dalla legge di Bilancio per il 2017.

Interventi, questi, che si sono mossi in un duplice direzione. L'una rivolta - a fronte del progressivo inasprimento dei requisiti di pensionamento di cui alla l. n. 214/2011 - ad affiancare gli interventi "emergenziali" costituiti da ben otto provvedimenti di salvaguardia (che è previsto interessino oltre 153.000 unità), con misure organiche, pur introdotte in via sperimentale, intese a garantire una uscita flessibile e sostenibile dal mercato del lavoro, anche attraverso l'individuazione di strumenti diretti a contenere i costi per la finanza pubblica, limitando l'intervento dello Stato ai soggetti maggiormente svantaggiati. Vanno in questo senso l'Istituto dell'anticipo pensionistico nelle sue varie forme (Ape volontaria, Ape sociale, Rendita integrativa temporanea anticipata), le misure volte a facilitare l'accesso alla pensione per i cosiddetti lavoratori precoci e per chi svolge mansioni usuranti, il venir meno, senza oneri aggiuntivi, degli ostacoli al cumulo dei versamenti assicurativi effettuati presso diversi enti di previdenza. Misure, queste, che hanno trovato conferma e, in alcuni casi nuova più favorevole disciplina, nel "pacchetto previdenziale" contenuto nella legge di Bilancio per il 2018, che - va sottolineato - introduce nel vigente sistema previdenziale una deroga a favore dei lavoratori addetti ad attività gravose ai fini dell'accesso alla pensione di vecchiaia e alla pensione anticipata, rispetto al meccanismo di adeguamento alla speranza di vita (quale certificato dall'Istat), previsto per la generalità dei lavoratori.

In una seconda direttrice si collocano benefici di particolare rilevanza sociale a favore dei lavoratori e delle famiglie, quali l'attribuzione agli aventi diritto della quattordicesima mensilità, del premio alla nascita (c.d. "bonus mamma"), del bonus asilo nido, come pure le misure di sostegno all'inclusione attiva e, dal 1° gennaio 2018, lo strumento del Reddito di inclusione attiva di cui al d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 (di attuazione della l. 15 marzo 2017, n. 33), misura unica di contrasto alla povertà a livello nazionale.

Pur se a diversi livelli di impegno, l'Inps viene sempre più qualificarsi come l'asse centrale di gestione del sistema previdenziale e assistenziale del paese e di molte, almeno, delle misure di protezione sociale a favore delle famiglie.

In relazione a ciò, l'Istituto ha iniziato e concluso tra il 2016 e il 2017 un complesso percorso di riordino del proprio assetto organizzativo e funzionale le cui linee fondamentali sono rappresentate da una razionalizzazione di compiti e funzioni delle strutture centrali e da un potenziamento degli uffici territoriali finalizzato ad "avvicinare" l'Inps alle istituzioni locali ed ai cittadini.

E' prematuro, considerato il breve lasso di tempo intercorso dal completamento della riforma, un qualsiasi giudizio sulla effettiva efficacia delle misure poste in essere, anche perché l'azione di un Istituto di tale complessità, quale è l'Inps, è fortemente condizionata da fattori esogeni ad origine legislativa, rispetto ai quali i margini di discrezionalità dell'ente sono assai limitati, quando non del tutto assenti. Questo per dire che la "tenuta" del nuovo assetto dovrà misurarsi con i compiti vecchi e nuovi che ricadono e ricadranno sulla responsabilità dell'Istituto, in un contesto che ha visto il progressivo assottigliarsi delle risorse umane a disposizione, fattore che non ha potuto non riflettersi sui tanti indicatori che fotografano i risultati dell'azione amministrativa delle singole strutture.

Rimangono le osservazioni, formulate nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2015 e in questo stesso referto, su singoli aspetti del percorso di riforma per contribuire a migliorare un assetto, che resta definito e condivisibile almeno nelle sue linee generali.

Permane, comunque, nel giudizio della Corte dei conti, la necessità di un intervento del legislatore di revisione delle norme, primarie e regolamentari, che disciplinano l'attività dell'Inps, in un'ottica di razionalizzazione e coordinamento delle varie disposizioni, che allo stato risentono di una stratificazione normativa che ha condizionato lo stesso disegno di creazione di un grande polo della previdenza pubblica con l'incorporazione di Inpdap e di Enpals e che ha reso maggiormente complesso lo stesso percorso di riforma dell'assetto organizzativo e funzionale cui testé si è fatto cenno.

E' sempre in un ambito ordinamentale che si pone l'esigenza di una rivisitazione dell'assetto della *governance* degli enti previdenziali pubblici e, in particolare, dell'Inps, su cui, anche nell'anno in riferimento, si sono riversati - quanto ai rapporti tra Consiglio di indirizzo e vigilanza e presidente (che accentra in sé i compiti prima spettanti al Consiglio di amministrazione ex d.l. n. 78/2010) - quei nodi irrisolti di migliore definizione del sistema duale. Profili di criticità, ripetutamente segnalati dalla Corte dei conti e che costituiscono, del resto, le ragioni di una riforma da tempo

all'attenzione del legislatore e che, soltanto nel 2017, sembra aver trovato rinnovato interesse attraverso scelte che, almeno su alcuni qualificanti aspetti, sono apparse essere condivise nell'ambito delle sedi governative, delle forze politiche, delle parti sociali e sostenute nei profili tecnici da autorevoli esperti. Disegno di riforma che si muove attraverso tre principali interventi i) la ricostituzione del Consiglio di amministrazione in una composizione di quattro membri, oltre al presidente; ii) la revisione di competenze e composizione dell'attuale organo di indirizzo e vigilanza; iii) il riordino degli organi collegiali e territoriali, attraverso lo strumento della delega al Governo. Con lo scioglimento delle Camere, il percorso di riforma si è ovviamente interrotto, di talché è auspicabile che esso trovi un rinnovato impulso nella nuova Legislatura.

Quanto ai risultati finanziari ed economico-patrimoniali del 2016, occorre, in primo luogo, ricordare come il bilancio dell'Inps sia unico e i relativi risultati - dal lato economico e patrimoniale - siano determinati, sia dal lato delle entrate sia da quello delle spese, dall'andamento delle oltre quaranta casse e fondi gestiti dall'Istituto, suddivisi in tre principali comparti: quello del lavoro dipendente privato; del lavoro autonomo; del lavoro pubblico, cui si aggiungono i fondi di solidarietà disciplinati dal d.lgs. n. 148/2015.

Il conto economico chiude, anche nel 2016, con un risultato di esercizio negativo per 6,22 md, con un miglioramento, però, sul 2015 quando l'analogo saldo era pari a 16,297 md, per effetto essenzialmente di minori accantonamento al fondo svalutazione crediti contributivi.

Il risultato economico negativo determina la progressiva erosione del patrimonio netto che si attesta su 77,995 ml, a fronte dei 5,87 md del 2015. Può aggiungersi come con la nota di assestamento al bilancio di previsione per il 2017, il patrimonio netto passi in territorio negativo per 9,666 md, condizionato da un risultato economico di esercizio negativo per 9,803 md.

In peggioramento è la gestione finanziaria di competenza con un avanzo di 351 ml (1,434 md nel 2015), determinato dalla somma algebrica del risultato di parte corrente negativo per 457 ml (-3,432 md nel 2015) e di quello di parte capitale positivo per 808 ml (4,865 md nel 2015).

E', ancora, da sottolineare come i risultati della gestione economico-patrimoniale e di quella finanziaria, da imputare alla diversa natura delle rilevazioni contabili, siano da riferire alle poste economiche che non danno luogo a movimentazioni finanziarie e, in particolare, agli accantonamenti a fondo svalutazione crediti contributivi.

Il risultato della gestione di cassa è di segno negativo per 4,872 md (+12,824 md nel 2015) e consegue a un fabbisogno di cassa di 8,865 md, cui viene fatto fronte con anticipazioni da parte dello Stato per 3,993 md (17,569 md nel 2015) - importo che ai sensi dell'art. 35, della l. 23

dicembre 1998, n. 448 costituisce prestito ed è, quindi, iscritto nel bilancio dell'Inps come debito verso lo Stato - e per il differenziale dall'utilizzo delle disponibilità liquide.

La situazione amministrativa, infine, mostra un avanzo di 36,451 md, a fronte dei 36,792 md del 2015.

I trasferimenti da parte dello Stato alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias), pari nel 2015 a 103,673 md si attestano nel 2016 su 107,374 md.

Importo, quest'ultimo, destinato per 17,493 md a copertura degli oneri per prestazioni agli invalidi civili, per 53,478 md a copertura di altri oneri pensionistici (di cui 28,417 md, quale quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dalle gestioni pensionistiche private e pubbliche) e per 36,403 md ad altre prestazioni di sostegno al reddito e per sgravi fiscali.

A fronte della sostanziale rigidità delle principali voci di entrata e di uscita che contraddistinguono il rendiconto generale dell'Inps, l'andamento sopra descritto mostra il progressivo peggioramento della situazione patrimoniale, condizionata dai risultati economici di esercizio. Sul bilancio unitario dell'Inps si riflette, dunque, l'analogo saldo economico (negativo) dell'insieme delle gestioni amministrate, nonostante queste ultime scontino un complesso meccanismo di prestiti delle gestioni in avanzo economico a quelle in disavanzo e interventi a copertura del fabbisogno da parte dello Stato, con i trasferimenti per anticipazioni o attraverso l'utilizzo della liquidità.

Nel capitolo uno di questa relazione ("Considerazioni generali"), cui si fa rinvio, sono stati analizzati i principali profili che, dal lato contabile, condizionano la situazione patrimoniale dell'Istituto, principalmente quanto al rapporto tra poste creditorie (per trasferimenti a titolo definitivo) e debitorie verso lo Stato (per anticipazioni a copertura del fabbisogno) e quanto al "peso" dei crediti contributivi svalutati.

Quanto ai rapporti finanziari tra Stato e Inps, già nelle relazioni al Parlamento dei trascorsi esercizi, la Corte dei conti segnalava l'opportunità di un intervento del legislatore che valesse (come del resto avvenuto in un recente passato a seguito dell'incorporazione di Inpdap in Inps) ad avvicinare i conti dell'Istituto alla consistenza reale delle obbligazioni attive e passive nei confronti dell'intervento finanziario dello Stato, così da incrementare l'attendibilità dei dati ivi esposti.

In questa direzione sembrava già andare la disposizione contenuta nell'art. 38, c. 1, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 (in materia di fabbisogni dell'Istituto relativamente ad alcune categorie di spesa) che, sebbene non determinante rispetto ai profili di problematicità innanzi rilevati, è in grado di consentire una migliore programmazione

del fabbisogno di cassa dell'Istituto per fare fronte agli oneri derivanti da una quota importante dei trasferimenti dello Stato alla Gias.

Effetti risolutivi volti ad una “sistemazione”, peraltro non definitiva, dei rapporti finanziari tra lo Stato e l'Inps sono, comunque, da ricondurre all'art. 1, c. 178, della legge di Bilancio per il 2018, che - in linea con quanto auspicato dalla Corte dei conti - perviene ad una regolazione delle partite creditorie e debitorie tra i due enti, con la compensazione dei cennati crediti e debiti per un importo di 29,4 md e al riconoscimento della natura di “trasferimento” dei debiti residui sino ad un importo complessivo di 88,9 md. Si tratta, dunque, di un intervento di particolare rilievo - privo di impatti sul debito pubblico - ed in grado di ricondurre il bilancio dell'Istituto ad una situazione tale da esprimere un patrimonio netto ampiamente positivo.

Resta, a regime, la necessità che il legislatore valuti un diverso meccanismo di finanziamento delle prestazioni previdenziali dovute per legge che “superi” la nozione di trasferimento per anticipazione (ex art. 35 della l. n. 448/1998) - e, quindi, il formarsi di un debito - assicurando all'Istituto, attraverso un'adeguata programmazione delle risorse a tal fine necessarie, le disponibilità finanziarie per fare fronte al pagamento delle prestazioni a legislazione vigente.

Quanto, poi, ai crediti di natura contributiva vale ribadire due principali aspetti. L'uno afferisce al costante e al rinnovato impegno che l'Istituto deve porre in essere per la riscossione dei crediti contributivi sia in via diretta, sia per il tramite degli agenti della riscossione. Viene, al riguardo, in rilievo l'esigenza che l'Istituto in raccordo con gli agenti della riscossione (Agenzia delle entrate-Riscossione spa e Riscossione Sicilia spa), prosegua e rafforzi gli interventi volti ad accertare la sussistenza dei presupposti sottesi all'iscrizione in bilancio dei crediti contributivi. Crediti la cui cancellazione e il conseguente scarico dell'agente della riscossione si pongono quali presupposti necessari per la radiazione dei residui attivi di uguale natura.

L'altro aspetto ha riguardo alla massa di crediti relativi ad anni anche risalenti ancora in carico agli agenti della riscossione (pari a circa 120 md), in larga quota già oggetto di svalutazione (in applicazione dei principi civilistici) nel bilancio economico-patrimoniale dell'Istituto perché considerati di difficile o impossibile esazione. Ciò anche per effetto delle ripetute proroghe dei termini di legge entro i quali gli agenti della riscossione sono tenuti a comunicare all'ente di riferimento le dichiarazioni di inesigibilità dei crediti in carico, con l'effetto di posticipare il relativo scarico degli agenti contabili secondo il procedimento previsto dal d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112.