

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A tal fine, l'Ispettorato è tenuto a definire la programmazione ispettiva e le specifiche modalità di accertamento ed a dettare le linee di condotta e le direttive di carattere operativo per il personale ispettivo, compreso quello in forza presso Inps e Inail che, in ragione di un progressivo accentramento di tutte le funzioni ispettive nel nuovo soggetto, è inserito in un ruolo ad esaurimento dei predetti Istituti con il mantenimento del trattamento economico e normativo in vigore. In alternativa, a tale personale è stata data la possibilità di optare per l'inquadramento nei profili amministrativi dei rispettivi Istituti nei limiti delle dotazioni organiche.

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

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

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

9. Il contenzioso

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 51 - Giacenze contenzioso nel periodo 2007-2014

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

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

Tabella 52 - Giudizi definiti nel periodo 2007-2014

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10. I risultati delle singole gestioni

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

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

Nella regolamentazione dei fondi bilaterali, come in quelli di solidarietà obbligatori, lo strumento giuridico utilizzato per la relativa disciplina e per la definizione della contribuzione ordinaria è il decreto interministeriale lavoro ed economia. La gestione del Fondo è demandata ad un Comitato amministratore, composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori più rappresentative e da due funzionari in rappresentanza dei Ministeri vigilanti, a tutela della corretta attuazione delle disposizioni normative.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 53 - Gestioni previdenziali

(dati in milioni)

GESTIONI	Risultato economico di esercizio			Situazione patrimoniale netta al 31 dicembre		
	2012	2013	2014	2012	2013	2014
Comparto dei lavoratori dipendenti	- 2.004	- 2.042	- 5.147	60.727	58.686	53.538
Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprensivo degli ex Fondi trasporti, elettrici, telefonici e INPDAl)	- 2.146	- 3.739	- 7.378	-119.071	-122.810	- 130.188
Gestione prestazioni temporanee GPT	146	1.697	2.231	179.798	181.495	183.726
Comparto dei lavoratori autonomi:	-2.891	-4.741	-3.885	-25.925	- 30.667	-34.551
Gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni	-5.279	-5.156	- 4.209	-70.653	-75.809	- 80.018
Gestione dei contributi e delle prestazioni degli artigiani	-5.351	-6.486	- 5.748	-37.344	-43.831	- 49.579
Gestione dei contributi e delle prestazioni commercianti	-940	-1.693	- 1.574	1.637	-56	- 1.630
Parasubordinati	8.679	8.594	7.646	80.434	89.029	96.676
Gestioni pensionistiche esclusive dell'AGO	-7.125	- 5.923	-3.193	-17.393	- 23.317	-4.812
Gestione speciale di previdenza dell'amministrazione pubblica (INPDAP)	-7.125	-5.923	- 3.193	-17.393	-23.317	- 4.812
Fondi di previdenza sostitutivi dell'AGO	-123	- 44	-145	5.016	4.973	4.828
Fondo previdenza imposte di consumo	0	0	0	0	0	0
Fondo previdenza personale di volo	-129	-101	- 180	-180	-281	- 461
Fondo spedizionieri doganali (dal 1.1.1998)	0	0	0	13	13	13
Fondo speciale ferrovie Stato S.p.A. (dal 1.4.2000)	0	0	0	1	1	1
Fondo speciale di previdenza per gli sportivi	0	0	0	0	0	0
Gestione speciale lavoratori dello spettacolo (ENPALS)	306	366	208	3.369	3.736	3.945
Fondo speciale per il personale delle Poste italiane S.p.a.	-300	-309	-173	1.813	1.504	1.331
Fondi e Gestioni speciali integrativi dell'AGO	3	21	3	486	508	511
Gestione speciale minatori	-24	-24	-17	-538	-562	- 579
Fondo previdenza gasisti	-1	-1	-6	143	143	137
Fondo previdenza esattoriali	28	46	26	881	927	953
Gestione speciale dipendenti Enti disciolti	0	0	0	0	0	0
Fondo di previdenza personale porti GE/TS	0	0	0	0	0	0
Altri Fondi e Gestioni	- 76	- 118	- 119	-1.077	- 1.196	-1.160
Fondo previdenza clero	-98	-98	-72	-1.987	-2.085	-2.157
Fondo previdenza iscrizioni collettive	1	3	0	10	13	13
Fondo erogazione trattamenti previdenziali vari	-4	-4	-2	-134	-138	-140
Fondo solidarietà sostegno del reddito pers. imp. del credito	-14	-31	-94	233	202	109
Fondo solidarietà sostegno del reddito pers. imprese del credito cooperativo	4	0	- 6	63	63	56
Fondo solidarietà sostegno del reddito pers. Monopoli di Stato	0	0	-1	1	1	0
Fondo concorso agli oneri contr. per la copertura assicurativa prev.le dei periodi non coperti da contribuzione D.leg. 564/96 e lav. L.335/95	20	21	17	267	288	304
Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione professionale personale fondo di previdenza esattoriali	-53	-58	-56	162	104	48
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del trasporto aereo	67	49	79	282	332	411
Fondo speciale per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale di Poste italiane spa	-8	0	22	26	27	49
Fondo di solidarietà personale dipendente da imprese assicuratrici	2	0	- 3	7	7	3
Fondo di solidarietà residuale	0	0	0	0	0	166
Altri Fondi, Gestioni minori	7	0	-3	-7	-9	- 12
Totale gestioni previdenziali	-12.216	-12.846	-12.486	21.834	8.987	18.366
Gestione provvisoria ex SCAU	1	0	1	41	41	41
G.I.A.S. e Gestione erog. prestazioni invalidi civili	0	0	0	0	0	0
Totale complessivo	-12.215	-12.846	-12.485	21.875	9.028	18.407

Fonte: Relazione Collegio dei Sindaci Rendiconto 2014.

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

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

Tabella 54 - Fondo pensioni lavoratori dipendenti

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

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

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

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

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

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

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

Tabella 55 - Risultanze contabilità separate del FPLD

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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