

Tabella 9 - Oneri per personale in servizio

	2014	2015	2014/2015 %
Stipendi, assegni fissi e indennità speciali	865.897.271	809.146.645	-6,6
Oneri previdenziali e assistenziali	324.978.369	317.799.198	-2,2
Trattamenti accessori, di cui ²²	429.505.600	485.449.621	+13,0
Dirigenti I fascia	10.605.021	11.088.371	+4,6
Dirigenti II fascia	55.492.303	56.273.156	+1,4
Medici	30.232.535	32.804.159	+8,5
Altri professionisti	19.133.860	19.701.691	+3,0
Aree A-B-C	314.041.881	365.582.244	+16,4

Fonti: elaborazione rendiconto 2014-2015

Alla spesa complessiva per il personale concorrono gli oneri indicati nella tabella 10. In particolare si rileva un andamento in diminuzione di tutte le voci.

Tabella 10 - Oneri accessori personale in servizio

	2014	2015	2014/2015 %
Buoni pasto	37.741.534	30.244.368	-19,9
Straordinario e turni	19.458.725	16.316.116	-16,2
Comandi	16.000.000	15.000.000	-6,3
Missioni	18.995.155	14.114.466	-25,7

Fonte: elaborazione da rendiconti 2014 e 2015

Ancora in tema di trattamento del personale, è da rilevare la variazione di spesa negativa, sia per gli interventi di natura assistenziale e sociale (-4,8 per cento, da 21 ml a 20 ml), che per la concessione dei prestiti (-34,9 per cento, da 167 ml a 108 ml) e mutui edilizi (-8 per cento, da 69 ml a 64 ml).

Quanto agli oneri afferenti la formazione, come nell'anno precedente, la variazione sui relativi oneri è dello 0,2 per cento (da 875.101 a 876.631), con impegno del 23 per cento sulle previsioni definitive.

²² Le voci esposte in tabella non comprendono gli onorari di avvocato e le competenze di procuratore, gli incentivi per la progettazione ai professionisti dell'area tecnico edilizia e le posizioni organizzative delle aree professionali, pari nel 2015, rispettivamente a euro 26.626.179 (-0,6 per cento sul 2014), euro 1.212.208 (-4,4 per cento) e euro 1.332.706 (-12,6 per cento).

6. Le contribuzioni

6.1 Nell'ambito delle entrate correnti - che nel 2015 risultano pari a 323,098 md, con un incremento di 8,569 md (+2,7 per cento - rispetto al 2014) - quelle contributive rappresentano il 66,48 per cento (in valore assoluto 214,787 md).

L'importo più rilevante continua ad essere costituito dall'apporto della Gestione lavoratori del settore privato - comprensiva anche di autonomi, parasubordinati, lavoratori iscritti alla gestione ex Enpals - pari a 159,437 md, in aumento rispetto ai 155,886 md del 2014 (+2,3 per cento).

Nell'aggregato sono compresi i contributi delle aziende che operano con il sistema delle denunce Uniemens²³ e delle aziende agricole con riferimento al personale dipendente avente qualifica di operaio, nonché quelli per il Tfr - Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto - pari a 5,82 md nel 2015 e a 5,628 md nel 2014 con un incremento di 192 ml (+3,41 per cento).

Le entrate contributive della Gestione lavoratori del settore pubblico (ex Inpdap) risultano, nel 2015, pari a 55,350 md, con una diminuzione di 226 ml rispetto al 2014.

La tabella 11 espone l'andamento totale, negli ultimi cinque anni delle entrate contributive e ne indica le variazioni percentuali.

Tabella 11 - Andamento entrate contributive 2011-2015

(dati in milioni)

	2011	2012	2013	2014	2015
Totale Gestione privata	150.824	154.278	154.189	155.886	159.437
Variazione %	2,15	2,29	-0,06	1,10	2,28
Totale ex Inpdap		53.798	55.952	55.576	55.350
Var. % ex Inpdap			4,00	-0,67	-0,41
Totale bilancio	150.824	208.076	210.141	211.462	214.787

Fonte: bilancio consuntivo 2015.

La tabella 12 mostra l'indice di copertura delle prestazioni istituzionali nel loro complesso da parte delle entrate contributive e dei trasferimenti dello Stato, a copertura delle prestazioni medesime. Espone, altresì, l'indice di copertura delle entrate contributive proprie per Ivs sulla quota parte di prestazioni pensionistiche Ivs, al netto della partecipazione dello Stato.

²³ E' la denuncia obbligatoria inviata mensilmente dai datori di lavoro del settore privato.

Indice, quest'ultimo, che evidenzia come le risorse del settore produttivo – ove integralmente riscosse – coprano la quasi totalità delle correlate prestazioni, considerate al netto della quota finanziata dallo Stato per finalità in senso lato di natura assistenziale.

Tabella 12 - Indice di copertura prestazioni istituzionali

	2011	%	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%
Entrate contributive al netto quota TFR + Trasferimenti da Stato	229.108	104	295.817	100	303.741	100	304.323	100	312.787	102
Prestazioni istituzionali	219.629		295.742		303.464		303.400		307.831	
Entrate contributive IVS al netto quota TFR	122.763	90	178.498	90	181.443	91	182.383	91	185.398	92
Prestazioni pensionistiche IVS*	136.195		197.683		199.156		201.363		200.903	

*Prestazioni pensionistiche al netto dei trasferimenti dello Stato a copertura pensioni

Fonte: Corte dei conti su dati bilancio Inps

Dal 2011 i contributi accertati nel settore privato registrano, dunque, un andamento crescente, salvo una leggera flessione verificatesi nel 2013.

Quanto al biennio 2014-2015, l'incremento delle entrate è ascrivibile, anche, alla riattivazione dell'obbligo di versamento della contribuzione ordinaria (0,50 per cento) nei confronti dei fondi di solidarietà e all'avvio della riscossione nei confronti delle aziende iscritte al fondo residuale.

Sull'andamento delle entrate contributive incidono, inoltre, in misura di una qualche consistenza, le somme accertate per interventi di esonero contributivo per nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato (si tratta delle misure previste dai commi da 118 a 124, dell'art. 1, della legge di stabilità 2015 e dalle disposizioni del d.lgs. n. 81/2015).

L'importo impegnato in bilancio per gli interventi di esonero – non finanziato da risorse proprie dell'Istituto- è pari a 2,222 md, con un corrispondente trasferimento da parte dello Stato di 1,886 md²⁴.

In questo contesto, si ritiene assumano particolare rilevanza le attività dell'Istituto finalizzate, attraverso lo strumento della verifica amministrativa, all'accertamento dell'utilizzo indebito degli esoneri per ricorso ad assunzioni non incentivabili, con conseguente recupero delle somme dovute²⁵.

²⁴ Il residuo importo di 336 ml risulta iscritto in bilancio tra i residui attivi.

²⁵ Con la circolare Inps 29 gennaio 2015, n. 15 è stabilito che "sotto il profilo soggettivo, l'esonero contributivo introdotto dai commi 118 e seguenti della legge di stabilità 2015 è rivolto all'assunzione di lavoratori che, nei sei mesi precedenti, risultano privi di un

L'avvio delle attività di verifica da parte dell'Inps è avvenuto soltanto a partire dal mese di luglio 2016, con la conseguenza che l'entità degli sgravi indebiti, relativi all'anno 2015, non risulta interamente quantificata.

I controlli effettuati mostrano, comunque, un dato preoccupante in quanto su 22.515 aziende controllate, 15.186 è risultato abbiano fatto indebito ricorso all'incentivo in parola. Il numero delle assunzioni di lavoratori effettuate in assenza dei requisiti di legge si aggira intorno alle 27.000 unità, con una contribuzione omessa pari a circa 69,269 ml, oltre sanzioni per 5,039 ml. Ciò a fronte di un importo effettivamente recuperato a fine 2015 pari a 1,579 ml.

Il fenomeno assume vieppiù rilievo ove si consideri come, da un numero pur limitato di aziende controllate e risultate irregolari, consegua nel triennio considerato dalla legge, il mancato riconoscimento di ulteriori somme per sgravi pari a 142,332 ml (si tratta dei "risparmi" derivanti dalla mancata fruizione degli sgravi per gli ulteriori mesi teoricamente spettanti).

Pur a titolo indicativo, può essere significativo dell'estensione del fenomeno in parola²⁶ il rapporto tra il numero dei nuovi rapporti di lavoro instaurati nel 2015 e il numero delle assunzioni fiscalmente agevolate. Secondo i dati forniti dall'Osservatorio sul precariato dell'Inps (*Report* gennaio-dicembre 2015) i primi sono pari a 2.449.040, mentre le seconde ammontano a 1.442.726, di cui 363.656 derivanti da trasformazioni di contratti in essere a tempo determinato e 1.079.070 da assunzioni a tempo indeterminato.

In presenza di obblighi contributivi tracciabili, viene, pertanto, in evidenza la necessità del potenziamento dell'attività di verifica amministrativa svolta dall'Inps in sede di vigilanza documentale e la tempestività delle azioni medesime, in coerenza del resto con le indicazioni contenute con il Piano di vigilanza documentale per il 2016. Non meno importante è la necessità che alle attività in parola si affianchi una efficace vigilanza ispettiva e, di conseguenza, un raccordo con l'azione della neo costituita Agenzia unica per le ispezioni del lavoro.

Il fenomeno delle assunzioni agevolate — come del resto già sottolineato nella precedente relazione — assume ancor più rilevanza ove gli interventi di esonero contributivo per le nuove assunzioni non

rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Pertanto, esso assume la natura tipica di incentivo all'occupazione. In relazione alla normativa comunitaria, il suddetto esonero contributivo, ancorché costituisca una misura di riduzione del costo del lavoro con l'utilizzo di risorse statali, si caratterizza come intervento generalizzato, ovvero potenzialmente rivolto a tutti i datori di lavoro privati che operano in ogni settore economico del Paese, le cui unità produttive siano localizzate in qualsiasi area del territorio nazionale. La sua applicazione, infine, prescinde da criteri di discrezionalità amministrativa".

²⁶ L'importo è dall'amministrazione stimato - nel triennio - in circa 600 milioni per sgravi non dovuti da 60.000 aziende per un numero di assunzioni di circa 100 mila lavoratori che non ne avevano diritto.

determinino uno stabile incremento dei livelli occupazionali, da cui conseguirebbe un aumento dell'onere per prestazioni a sostegno del reddito, integralmente a carico della fiscalità generale²⁷.

Sempre dal lato delle entrate contributive, due questioni afferenti all'esercizio in esame meritano di essere segnalate.

La prima ha riguardato i costi derivanti dal riconoscimento della contribuzione figurativa dei lavoratori che svolgono attività socialmente utili (autofinanziati).

Con determinazione presidenziale del 9 dicembre 2015, n. 154, adottata a seguito di specifiche indicazioni ministeriali, è stata deliberata la modifica della convenzione in materia di corresponsione dell'assegno ai lavoratori che svolgono le attività in parola, finanziati con risorse diverse da quelle del fondo sociale e per l'occupazione e la formazione.

Al ruolo originario di ente erogatore ricoperto dall'Istituto - con l'avvalimento da parte degli enti utilizzatori, per l'attività di pagamento delle prestazioni - si aggiunge, quindi, quello di soggetto obbligato all'accredito del contributo figurativo, in precedenza gravante sugli enti utilizzatori. In buona sostanza l'accredito della contribuzione figurativa - utile per il perfezionamento del diritto a pensione - viene posto a carico del fondo previdenziale erogante il trattamento pensionistico (cioè dell'Inps), senza che alla copertura di tali costi si possa provvedere con apposito trasferimento statale mediante intervento della Gias²⁸.

La seconda questione ha riguardo il ricorso alla stipula di accordi finalizzati all'incentivazione all'esodo, ad accompagnare cioè i lavoratori dalla risoluzione del rapporto al pensionamento, con conseguente esclusione dei relativi importi retributivi dalla base imponibile e, quindi, dall'obbligo di contribuzione (art. 29, c. 4, lett. b, del d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124). Accordi, questi, che trovano il proprio necessario presupposto nelle pattuizioni tra aziende e parti sociali relative alla determinazione del termine finale dell'esodo, entro il quale i lavoratori interessati devono perfezionare il diritto a pensione.

Ne consegue, in linea generale, la necessità da parte dell'Istituto di un attento monitoraggio degli accordi di incentivo all'esodo, al fine di portare in evidenza quelle pattuizioni che — come le somme corrisposte ai lavoratori a titolo transattivo per dirimere l'insorgenza di futuri contenziosi — non si

²⁷ Nel periodo gennaio/novembre 2016 — secondo i dati provvisori dell'Osservatorio sul precariato — i licenziamenti di assunti con contratti a tempo indeterminato sono pari a 561.862 (in aumento del 4,1 per cento rispetto allo stesso periodo del 2015). Le dimissioni diminuiscono del 13,6 per cento (pari a 113.384 unità). Si rappresenta che solo a seguito di dimissioni per giusta causa è riconosciuta la Naspi per le casistiche indicate, a titolo esemplificativo, dalla circolare Inps 20 ottobre 2003, n. 163.

²⁸ La relazione statistico attuariale allegata alla citata determinazione presidenziale n. 154/2015 stima in circa 16 ml l'onere corrispettivo a carico delle singole gestioni derivante dal solo anticipo del diritto a pensione in virtù dei connessi periodi di contribuzione figurativa per il periodo 2013-2022.

qualifichino come presupposti autonomi e distinti del rapporto di lavoro e, quindi, restino estranei alla disciplina innanzi ricordata.

A tale riguardo viene in rilievo la delicata vicenda che ha interessato la società Enel s.p.a., in ragione della stipula con 1.113 propri dipendenti, nell'arco temporale 2007-2011, di accordi aventi ad oggetto la corresponsione di somme qualificate come incentivo all'esodo e segnalate, in un verbale ispettivo della Guardia di Finanza del 2012.

Avverso gli atti di diffida inviati dall'Inps ad Enel al fine di regolarizzare la posizione contributiva, la società ha proposto ricorsi in via amministrativa al Comitato amministratore del Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'Istituto.

La vicenda è stata oggetto di attenzione da parte del magistrato delegato al controllo e dello stesso collegio dei sindaci con la richiesta all'amministrazione di fornire elementi di conoscenza e valutazione.

E' stato rappresentato, in proposito, come l'Istituto, nelle more degli accertamenti ispettivi disposti al fine di istruire i ricorsi amministrativi proposti da Enel, avesse provveduto a sospendere l'efficacia degli atti di diffida di cui si è detto.

Per parte loro, gli ispettori Inps avrebbero verificato soltanto un parziale inadempimento da parte di Enel dei propri obblighi contributivi, di talché il comitato amministratore del Fondo pensioni lavoratori dipendenti ha disposto il parziale accoglimento dei ricorsi proposti dalla società medesima, con conseguente onere contributivo pari a circa 1,980 ml.

Analoga vicenda ha riguardato altre società del gruppo Enel oggetto, sempre nel 2015, di accertamenti ispettivi da parte dell'Istituto, con conseguenti contestazioni avverso le quali pendono, ancora nel 2016, ricorsi presentati dalle società interessate.

La tabella 13 riporta l'andamento, nel biennio 2014/2015, delle entrate contributive suddivise tra le singole gestioni dei lavoratori dipendenti e pone in evidenza un incremento del gettito nel settore privato di 3.046 md, mentre l'apporto del settore pubblico è, come già detto, ancora in diminuzione (-227 ml).

Tabella 13 - Entrate contributive lavoratori dipendenti

	Anno		Variazioni assolute	
	2015	2014	2015/2014	2015/2014
FPLD e altre gestioni obbligatorie	130.398	127.352	3.046	2,39
Ex ENPALS	1.254	1.124	130	11,57
Ex INPDAP	55.350	55.577	-227	-0,41
TOTALE	187.002	184.053	2.949	1,6

Fonte: relazione del direttore generale al bilancio consuntivo 2015.

6.2 Le entrate contributive del comparto lavoro dipendente privato (Fpld e Gpt) segnano un significativo incremento - in valore assoluto 3,129 md - derivante dall'aumento (3,149 md) registratosi nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti -Fpld. Aumento che, insieme all'incremento del gettito della Gestione prestazioni temporanee - Gpt e del fondo telefonici, compensa la flessione delle evidenze dei fondi trasporti, elettrici, Inpdai. In quest'ultima gestione prosegue, in particolare, il *trend* negativo in conseguenza della ulteriore diminuzione degli iscritti.

Nella tabella 14 sono esposti gli apporti più significativi dei fondi del comparto nel biennio in esame, in raffronto con i corrispondenti dati dell'anno 2014²⁹.

Tabella 14 - Contributi comparto lavoratori dipendenti

	Anno		Variazioni assolute 2015/2014	Variazioni % 2015/2014
	2015	2014		
FPLD	95.182	92.033	3.149	3,42
FPLD Trasporti	1.085	1.116	-31	-2,78
FPLD Telefonici	601	557	44	7,90
FPLD Elettrici	516	618	-102	-16,50
FPLD INPDAI	1.707	1.881	-174	-9,25
Gestione Prestazioni temporanee (GPT)	20.275	20.032	243	1,21
Totale	118.843	116.237	3.129	2,69

Fonte: bilancio consuntivo 2015

L'analisi della evoluzione, nel biennio, del numero degli iscritti riveste particolare importanza per valutare l'andamento delle singole gestioni (tab. 15).

A tale riguardo, si registra una significativa ripresa delle iscrizioni per il Fpld (+727.100), a fronte di una progressiva variazione negativa nei fondi aventi evidenza contabile separata di oltre 5.600 unità. In particolare, nella gestione degli elettrici la diminuzione registrata è pari al 9,79 per cento (- 3.300 iscritti).

L'aumento degli iscritti al Fpld è imputabile essenzialmente alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, derivanti dall'applicazione dei benefici previsti dalla legge di stabilità 2015. Questo aumento andrà, comunque, nei prossimi anni valutato alla luce degli effetti, a regime, delle dinamiche occupazionali.

²⁹ Si tratta dei dati relativi ai soppressi fondi "trasporti", "elettrici", "telefonici" e "Inpdai" aventi contabilità separate. Non sono compresi, invece, i dati afferenti alle c.d. gestioni speciali minori (Gestione speciale di previdenza per i dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere, Fondo di previdenza per il personale delle abolite imposte di consumo) in quanto meno significativi per iscritti ed entità della contribuzione.

Tabella 15 - Numero iscritti Fondo previdenza lavoratori dipendenti

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2015	2014	2015/2014	2015/2014
FPLD	13.461.400	12.734.300	727.100	5,71
FPLD Trasporti	45.820	46.350	-530	-1,14
FPLD Telefonici	103.500	104.160	-660	-0,63
FPLD Elettrici	30.400	33.700	-3.300	-9,79
FPLD INPDAI	30.650	31.800	-1.150	-3,62
Totale	13.671.770	12.950.310	721.460	5,57

Fonte: bilancio consuntivo FPLD 2015.

Le iscrizioni ai fondi, come evidenziato nella tabella 16, incidono sul rapporto prestazioni/iscritti e prestazioni/contributi, determinando un miglioramento nel Fpld, mentre permangono gli squilibri, ormai strutturali, degli altri fondi.

Tabella 16 - Rapporto prestazioni/iscritti e prestazioni/contributi Fondo previdenza lavoratori dipendenti

	Rapporto pensioni/iscritti *		Rapporto pensioni/contributi **	
	2015	2014	2015	2014
FPLD	0,63	0,68	1,04	1,08
FPLD Trasporti	2,29	1,02	2,06	2,04
FPLD Telefonici	1,62	1,59	3,20	3,08
FPLD Elettrici	3,24	2,93	4,33	4,49
FPLD INPDAI	4,16	3,98	3,28	3,00

* Indica il numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto

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

Fonte: Corte dei conti su dati bilancio Inps

6.3 L'analisi dei dati del comparto dei lavoratori autonomi (tab. 17) evidenzia un reiterato ridimensionamento del numero di iscritti (nel complesso -149.818 unità) che assume rilievo preoccupante per le gestioni artigiani e parasubordinati, che diminuiscono, rispettivamente di 47.394 e 85.000 unità. Con riguardo a quest'ultima gestione, l'andamento è da ricondurre, in tutta prevalenza, alla trasformazione della natura del rapporto di lavoro, per effetto dell'utilizzo dei benefici derivanti dall'esonero contributivo in caso di assunzioni a tempo indeterminato.

Gli iscritti alla gestione commercianti segnano, per parte loro, una nuova riduzione di 12.725 unità.

Tabella 17 - Numero iscritti comparto lavoratori autonomi

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2015	2014	2015/2014	2015/2014
CDCM	448.409	453.108	-4.699	-1,04
Artigiani	1.688.692	1.736.086	-47.394	-2,73
Commercianti	2.160.100	2.172.825	-12.725	-0,59
Gestione separata (parasubordinati)	1.441.000	1.526.000	-85.000	-5,57
Totale	5.738.201	5.888.019	-149.818	-2,54

Fonte: bilancio consuntivo 2015

Le difficoltà dell'intero comparto trovano conferma negli andamenti esposti nella tabella 18 che mostra, in tutte le gestioni, un peggioramento, pur lieve, nell'indice dato dal rapporto tra il numero delle pensioni e iscritti. In leggero miglioramento è, invece, il rapporto tra prestazioni e contributi con riguardo ai settori dei Cdm e a quello dei commercianti, i cui indici passano da 3,80 a 3,78 e da 0,96 a 0,85.

Tabella 18 - Rapporto pensioni/iscritti/contributi comparto lavoratori autonomi

	Rapporto Pensioni/iscritti*		Rapporto Prestazioni/contributi**	
	2015	2014	2015	2014
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	2,66	2,65	3,78	3,80
Artigiani	0,98	0,95	1,49	1,46
Commercianti	0,65	0,64	0,85	0,96
Gestione separata (parasubordinati)	0,25	0,22	0,10	0,09

* Numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto

** Spesa per prestazioni per ciascun euro di contributi accertati

Fonte: Corte dei conti su dati bilancio Inps

Il gettito contributivo, nel complesso, registra un incremento di 400 ml (tab. 19), cui contribuiscono, in particolare, i parasubordinati (da +249 ml del 2014 a + 342 ml del 2015). Per contro, è da sottolineare la flessione per gli artigiani (da +111 ml del 2014 a -62 ml del 2015), imputabile alla importante diminuzione del numero degli iscritti.

Tabella 19 - Entrate contributive comparto lavoratori autonomi

(dati in milioni)

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2015	2014	2015/2014	2015/2014
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	1.144	1.124	20	1,78
Artigiani	8.081	8.143	-62	-0,76
Commercianti	10.208	10.108	100	0,99
Gestione separata (parasubordinati)	8.012	7.670	342	4,46
Totale	27.445	27.045	400	1,48

Fonte: relazione del direttore generale al bilancio consuntivo 2015.

Quanto alla Gestione Separata un cenno è da riservare alla prosecuzione nel 2015, delle attività finalizzate al recupero di crediti tramite l'operazione "Poseidone" con lo scambio e confronto dei dati presenti negli archivi Inps e dell'Agenzia delle entrate.

Per l'effetto risultano iscritti alla gestione 23.497 nuovi soggetti contribuenti, per l'anno di competenza 2009, con l'accertamento di crediti per 60.248.125, di cui 34.426.651 per contributi e 25.821.473 per sanzioni. L'individuazione di nuovi contribuenti e le somme accertate hanno parzialmente compensato la riduzione in termini assoluti delle iscrizioni (-85.000), mentre l'aumento dell'aliquota di contribuzione ha consentito un incremento del gettito nella misura del 4,46 per cento³⁰.

6.4 Tra gli aspetti di rilievo che hanno interessato il 2015, da segnalare è l'ulteriore crescita nell'utilizzo del sistema di pagamento attraverso buoni lavoro, con un aumento del valore dei *voucher* venduti del 66,31 per cento sul 2014 (si passa, nei valori assoluti, da 691,954 ml a 1.150,797 ml, con un incremento di 458,843 ml).

Lo strumento - concepito inizialmente per il settore economico dell'agricoltura e progressivamente esteso a tutte le categorie di lavoro accessorio - ha visto rilevanti innovazioni anche riguardo alle sue modalità di acquisizione³¹.

L'andamento della vendita dei *voucher* nell'ultimo triennio è esposto nella Tabella 20.

Tabella 20 - Vendita voucher 2013-2015

	2013		2014		2015	
	Buoni venduti	Valore (euro)	Buoni venduti	Valore (euro)	Buoni venduti	Valore (euro)
Voucher cartacei	36.512.051	365.120.510	62.802.807	628.028.070	104.549.871	1.045.498.710
Voucher telematici	4.359.821	43.598.210	6.392.570	63.925.700	10.529.842	105.298.420
Totale	40.871.872	408.718.720	69.195.377	691.953.770	115.079.713	1.150.797.130

Fonte: Inps - Rapporto annuale 2014 e 2015

³⁰ Sui saldi della Gestione separata incide, peraltro, la mancata imputazione dei versamenti derivanti dall'utilizzo dei *voucher*. Infatti, non risultano contabilizzati i contributi riferibili ad attività lavorative di tipo accessorio ed occasionale che confluiscono in apposito conto di transito in attesa della ripartizione con imputazione alla gestione e all'abbinamento alla posizione assicurativa del lavoratore.

³¹ La riforma del mercato del lavoro (l. n. 92/2012) con la revisione del sistema di regolamentazione del lavoro accessorio, ha semplificato e generalizzato l'utilizzo dei *voucher* in tutti i settori produttivi nei limiti del compenso economico previsto, con riferimento alla totalità dei committenti (nel 2015 il limite dei compensi complessivamente percepiti dal prestatore non possono superare i 7000 euro netti e i 9.333 euro lordi). Le prestazioni rese nei confronti di imprenditori commerciali e liberi professionisti non possono superare, per l'anno 2015, 2.020 euro netti (2.693 euro lordi) per ciascun committente, fermo restando il limite di 7.000 euro netti. Per i prestatori, percettori di misure di sostegno al reddito, il limite economico è di 4.000 euro lordi complessivi per anno civile, con riferimento alla totalità di committenti. I *voucher*, inizialmente acquistabili presso le sedi Inps o tramite procedura telematica, a seguito di apposite convenzioni possono essere acquistati presso i tabaccai, banche popolari e da ultimo presso tutti gli uffici postali. Attualmente, l'acquisto presso i tabaccai è di gran lunga prevalente.

All'estensione del fenomeno ed alla esigenza di garantire la corretta copertura previdenziale e assicurativa dei lavoratori, si collega la necessità di un sistema di controlli adeguato, attraverso la tracciabilità dello strumento in parola.

In tal senso, con il d.lgs. 24 settembre 2016, n. 185 sono stati adottati correttivi per consentire la verifica dell'impiego dei *voucher* con la previsione per i committenti (imprenditori non agricoli o professionisti) - che ricorrono a prestazioni di lavoro accessorio - dell'obbligo di comunicazione dell'utilizzo, almeno sessanta minuti prima dell'inizio della prestazione, alla sede territoriale dell'Ispettorato nazionale del lavoro, con indicazione dei dati anagrafici o il codice fiscale del lavoratore, del luogo e della durata della prestazione.

Il tema dei controlli sulla corretta gestione dello strumento in parola rimane, quindi, centrale e la sua efficacia resterà collegata all'attività di vigilanza ispettiva che il neo costituito Ispettorato nazionale del lavoro porrà in essere, avvalendosi anche del monitoraggio sul sistema dei *voucher* svolto dall'Inps attraverso i propri uffici.

6.5 In tema di contribuzioni particolare rilievo assumono gli aspetti connessi alla riscossione dei crediti, operata dall'Istituto sia direttamente che tramite l'affidamento agli Agenti della riscossione (Equitalia s.p.a. e Riscossione Sicilia).

Può essere utile rammentare come, ai sensi di quanto disposto dall'art. 13 della l. 448/1998, (legge finanziaria 1999) – ancor prima della istituzione del sistema nazionale della riscossione - l'Inps abbia dato avvio a sei operazioni di cessione e cartolarizzazione che hanno riguardato la massa dei propri crediti contributivi maturati ed iscritti in bilancio fino al 31 dicembre 2005.

Con specifiche disposizioni normative primarie e regolamentari sono state determinate le tipologie dei crediti da cedere, il valore nominale complessivo degli stessi, il prezzo iniziale, le modalità di pagamento dell'eventuale prezzo residuo, nonché le caratteristiche dei titoli da emettere o dei prestiti da contrarre. Il termine originariamente previsto per la cessione dei crediti fissato al 31 dicembre 2001, è stato differito dalla legge al 31 dicembre 2008.

Nella tabella 21 sono indicati l'impegno contrattuale di cessione minima, i crediti effettivamente ceduti, i corrispettivi, l'importo dei titoli obbligazionari emessi e i costi sostenuti per ogni singola operazione.

Tabella 21 - Cartolarizzazione crediti contributivi

Cessione	Cessione contr. min	Importo ceduto	Corrispettivo	%	obbligazioni emesse	costi
1		48.492.657.810,64	4.138.255.000,00	8,53	4.650.000.000	8.700.770,17
2	3.253.000.000	5.035.214.886,14	1.190.043.000,00	23,63	1.710.000.000	1.297.497,22
3	3.667.000.000	5.455.744.182,79	2.799.070.705,00	51,30	3.000.000.000	322.691,38
4	6.893.000.000	11.424.513.727,64	2.998.842.433,00	26,24	3.000.000.000	1.124.931,38
5	3.500.000.000	8.502.177.107,95	3.548.909.915,00	41,74	3.550.000.000	954.311,38
6	6.000.000.000	7.299.170.571,80	4.999.211.001,00	68,49	5.000.000.000	894.311,38
Totale		86.209.478.286,96	19.674.332.054,00	22,82	20.910.000.000	13.294.512,91

Fonte: Corte dei conti su dati Direzione centrale entrate

A fronte di crediti complessivamente ceduti, con le sei operazioni, per importi pari a 86,209 md i corrispettivi ottenuti sono stati pari a 19,674 md, con una percentuale di realizzo sul totale complessivo del 22,82 per cento, mentre i costi sostenuti a favore dei soggetti intervenuti sono risultati pari a 13,294 ml.

I crediti contributivi residui risultanti nel bilancio dell'Istituto a fine 2015 sono pari a 25,730 md, mentre il fondo svalutazione crediti alla stessa data è valorizzato nella misura del 99 per cento del portafoglio crediti residuo.

E' da aggiungere che per il compimento delle attività dei contratti di cessione e cartolarizzazione dei crediti contributivi ("Gestione dei crediti contributivi iscritti a ruolo"), Inps ha maturato il diritto ad una commissione semestrale in misura fissa, che ammonta al 31 dicembre 2015 a 7,01 ml.

Sempre nella prospettiva di definire le partite creditorie più risalenti, nel 2008 è stata avviata - nel settore agricolo - la ristrutturazione dei crediti maturati e contabilizzati al 31 dicembre 2004³². Con tale operazione - che avrà termine nel 2023 - è stata concessa ai debitori (aziende assuntrici di manodopera agricola e lavoratori autonomi) la facoltà di estinguere le obbligazioni contributive versando una quota variabile tra il 22 per cento e il 30 per cento del dovuto a seconda del numero di adesioni all'offerta.

Dall'applicazione del principio di automaticità delle prestazioni deriva, però, l'obbligo all'accredito della contribuzione per intero sulla posizione assicurativa dei lavoratori dipendenti, con conseguenti

³² Con un accordo preliminare tra la Sccl s.p.a. (la società titolare delle cartolarizzazioni) e le banche Deutsche Bank e Bayerische Hipo (gruppo Unicredit) queste ultime procedevano all'acquisto dei crediti agricoli per procedere successivamente alla loro ristrutturazione tramite la conclusione di accordi transattivi.

oneri per l'istituto derivanti dalla liquidazione dei trattamenti in carenza della completa provvista contributiva.

L'importo dei crediti agricoli ristrutturati - ricompresi nell'ambito delle diverse operazioni di cartolarizzazione - è stato pari a 1,301 md, comprensivo di sanzioni civili. Le banche, nell'aprile 2008, hanno corrisposto a Scci a saldo e stralcio del portafoglio dei crediti la somma di 583,4 ml.

Sul portafoglio residuo le banche possono ancora esercitare delle *call option*, cioè acquistare - anche singolarmente - ciascun credito non ristrutturato, assumendone la titolarità e procedendo al pagamento di un corrispettivo a favore della Scci. All'Istituto sono state comunicate ventisei opzioni di acquisto perfezionate, per un valore di crediti ristrutturati pari a 244,993 ml.

Per effetto dell'esercizio dell'opzione *call*, l'Istituto ha incassato in conto crediti agricoli ceduti - dall'avvio della operazione di ristrutturazione - circa 27,084 ml, che sommati ai riversamenti iniziali, danno luogo a un incasso totale pari a 610,484 ml.

Il portafoglio residuo, in valore nominale, al netto della prima fase di ristrutturazione e delle successive *call option* risulta pari a 4.207,5 ml. Il complesso dei crediti contributivi, iscritti nello stato patrimoniale dell'Istituto, risulta al 31 dicembre 2015 pari a 92,399 md (importo uguale a quello dei residui attivi iscritti nel consuntivo finanziario), di cui 55,220 md esposti nell'apposito fondo di svalutazione.

La tabella 22 mostra l'andamento del recupero crediti nell'arco temporale 2013-2014 e 2014-2015 ed indica, separatamente, quelli incassati direttamente dall'Istituto e quelli recuperati tramite l'Agente della riscossione. Anche nel 2015 si rileva un incremento degli incassi pari a 451,4 ml, comunque inferiore rispetto a quello registrato nel precedente esercizio (+1,344 md).

Tabella 22 - Incassi recupero crediti contributivi 2013-2014 e 2014-2015

(dati in milioni)

Recupero crediti anni 2014 – 2015			Variazioni	
	2014	2015	Assolute	%
Recupero crediti diretti	4.073,6	4.138,4	64,80	1,59
Recupero crediti AdR	1.865,6	2.252,2	386,60	20,72
Totale incassi	5.939,2	6.390,6	451,40	7,60
Recupero crediti anni 2013 – 2014			Variazioni	
	2013	2014	Assolute	%
Recupero crediti diretti	3.343	4.423	1.080	32,31
Recupero crediti AdR	1.856	2.120	264	14,20
Totale incassi	5.199	6.543	1.344	25,85

Fonte: Inps – Rapporti annuali 2014/2015

La tabella 23 espone i dati relativi al recupero crediti nell'ultimo quinquennio, sempre in incremento, ad eccezione della lieve flessione registratasi nel 2012 e nel 2013.

Tabella 23 - Incassi recupero crediti anni 2011-2015

(dati in miliardi)

Rapporto annuale	Andamento degli incassi da recupero crediti anni 2011-2015				
	2011	2012	2013	2014	2015
Recupero crediti	6,43	5,30	5,19	5,94	6,39

Fonte: Corte dei conti su dati Rapporto annuale

Nell'anno di riferimento, si incrementa la percentuale degli introiti riferibile all'Agente della riscossione, pari al 20,72 per cento a fronte dell'1,59 per cento derivante dagli introiti diretti dell'Istituto³³.

Si tratta, comunque, di incassi modesti se rapportati alla crescita dei residui attivi da contributi, che passano dai 78,645 md del 2013, agli 86,640 md nel 2014 e ai 95,505 md nel 2015, con un aumento pari, rispettivamente, al 10,17 per cento e al 6,65 per cento.

Secondo i dati forniti dall'amministrazione, l'Istituto, nel periodo 2000-2015, ha trasmesso agli Agenti della riscossione crediti per 160,908 md, di cui 129,042 md di sorte contributiva e 31,810 md, relativi a sanzioni ed interessi.

Nel medesimo arco temporale, risultano riscossi crediti per 24,652 md (pari al 15,32 per cento del totale), mentre 26,297 md (pari al 16,34 per cento), sono stati oggetto di annullamento o sgravio perché riferibili ad importi non dovuti.

Alla chiusura dell'esercizio in esame, l'importo dei crediti contributivi presso l'Agente di riscossione è, dunque, di 88,718 md, di cui vi è corrispondenza nel bilancio dell'Istituto, mentre 21,200 md per sanzioni ed interessi afferiscono alla gestione degli agenti della riscossione e dovrebbero trovare corrispondenza contabile nel bilancio dell'Inps quando effettivamente incassati.

Alla stessa data restano, invece, direttamente intestati all'Inps - in fase amministrativa - crediti per un importo di 3,7 md.

I dati testé esposti sono significativi della importanza di un tema che assume rilievo centrale per l'Istituto. La generale debolezza del sistema della riscossione affidato a Equitalia s.p.a. e a Riscossione Sicilia, si riflette, infatti, non solo sui flussi finanziari necessari per dare effettiva copertura alle prestazioni istituzionali rese obbligatorie per legge, ma determina una

³³ I dati relativi alla riscossione dei crediti afferenti all'anno 2014 esposti nella tabella n. 22 differiscono nei Rapporti annuali 2014/2015 — secondo quanto riferito dall'amministrazione — in ragione delle diverse modalità di rilevazione e del divario temporale tra le stesse, senza effetti sui saldi finali tra entrate e uscite totali.

rappresentazione contabile – dal lato finanziario ed economico-patrimoniale – la cui lettura merita attenta considerazione.

Pur nella corrispondenza, infatti, degli importi dei residui attivi iscritti nella situazione finanziaria con i crediti dello stato patrimoniale, è da sottolineare come questi ultimi siano svalutati per un importo pari a fine 2015 al 59,76 per cento del totale.

Ne consegue che una quota rilevante, ma non ancora esattamente determinata, dei crediti in carico agli Agenti della riscossione sia valutata dall'amministrazione a rischio di effettivo incasso e, quindi, iscritta al passivo dello stato patrimoniale, in ossequio ai principi civilistici della contabilità economica.

La tabella 24 espone la situazione dei crediti contributivi iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale, in rapporto ai crediti svalutati nell'apposito fondo del passivo ed evidenzia il progressivo incremento delle percentuali di svalutazione.

Tabella 24 - Crediti contributivi e fondo svalutazione

(dati in milioni)

	Rendiconti					Previsioni assestate
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Residui attivi da contributi	69.221	72.316	78.645	86.640	92.399	104.390
Fondo svalutazione	30.530	34.419	38.938	42.937	55.220	58.857
Rapporto Fondo/Residui	44,10%	47,60%	49,51%	49,56%	59,76%	53,89%

Fonte: Corte dei conti su dati bilanci consuntivi e assestato

La tabella 25 dà conto, invece, della movimentazione del fondo svalutazione crediti, con prelievi che, dal 2011 – in corrispondenza con l'affidamento dei relativi compiti agli Agenti della riscossione – si palesano di importo estremamente contenuto, tanto più se considerati nel rapporto con l'incremento del fondo.

Tabella 25 - Movimentazione fondo svalutazione crediti

(dati in milioni)

	Rendiconti					Previsioni assestate
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Accantonamento al Fsc	4.408	5.806	5.682	4.974	13.090	3.637
Prelievo dal Fsc	668	954	1.163	970	743	0
Eccedenze del Fsc	17	12	0	5	67	0
Incremento Fsc	3.724	3.840	4.519	3.999	12.283	3.637

Fonte: Corte dei conti su dati bilanci consuntivi e assestato

E', infatti, da porre l'accento sulla circostanza che il fondo svalutazione crediti si incrementa, annualmente, per percentuali determinate con atto del direttore generale - mediante l'applicazione di specifici coefficienti di inesigibilità determinati in base alla natura del credito, all'anno di accertamento e allo stato amministrativo dell'azione di recupero - che soltanto dal 2015, fanno un rinvio (almeno dal lato formale) ad interlocuzione con gli Agenti della riscossione circa la inesigibilità di poste creditorie.

Per contro, i prelievi dal fondo in parola trovano il proprio fondamento nell'attività dell'amministrazione, ove essa accerti, attraverso l'azione delle proprie sedi territoriali, l'inesigibilità del credito, con conseguente cancellazione dei residui attivi e dei corrispondenti crediti.

Non altrettanto si è verificato, nel decennio in considerazione, con riguardo all'attività degli Agenti della riscossione che, in ragione anche del succedersi di norme di proroga dei termini finali entro i quali comunicare all'ente di riferimento la dichiarazione di inesigibilità dei crediti in carico³⁴ - pur se relativi ad anni risalenti -, non hanno posto le condizioni perché si realizzasse il relativo scarico contabile dell'agente (secondo il procedimento previsto dagli articoli 19 e 20 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112) e la conseguente possibilità per l'Istituto di cancellare i residui attivi di natura contributiva. Né, d'altro canto, risultano cancellati i crediti c.d. "rottamati", ex art. 1, c. 527 e 528, della l. 24 dicembre 2012, n. 228..

Ad ulteriore esplicazione di quanto sopra esposto, le tabelle 26 e 27 espongono le percentuali di svalutazione dei crediti contributivi, da ultimo, determinate con decreti del direttore generale n. 84 del 15 giugno 2016 e n. 104 del 30 settembre 2016 da applicare, rispettivamente, in sede di bilancio consuntivo del 2015, nel preventivo assestato 2016.

³⁴ Da ultimo, l'art 1, c. 684, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) - come modificato dall'art. 6, c. 12 bis, nel d.l. 22 ottobre 2016, n. 193 - prevede che le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli Agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2014 siano presentate, per i ruoli consegnati nell'anno 2014, entro il 31 dicembre 2019. Per i ruoli consegnati all'Adr fino al 31 dicembre 2013, per ogni singola annualità di consegna, a partire dalla più recente, le comunicazioni dovranno essere presentate entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2019.