

medesime (invalidi civili, ciechi civili e sordomuti, personale delle ferrovie dello Stato s.p.a.), del mancato gettito contributivo per esoneri e riduzione di aliquote e per la copertura assicurativa dei periodi di erogazione e sostegno del reddito.

Ragioni di chiarezza e leggibilità del bilancio renderebbero dunque necessario, a fronte della complessità dei compiti dell'Istituto, che fossero predisposti ulteriori prospetti in cui venisse data distinta evidenza contabile agli interventi finanziati dalle entrate contributive, rispetto a quelli posti a carico della fiscalità generale e, quindi riconducibili all'intervento dello Stato, attraverso la Gias. Sempre con riguardo ai profili afferenti alle modalità di rappresentazione delle poste in bilancio, vanno ancora una volta segnalati gli effetti collegati alla movimentazione del "Fondo di tesoreria" - gestito dall'Inps per conto dello Stato e riguardante il Tfr delle imprese con più di cinquanta dipendenti non optanti per la previdenza complementare - che concorre a dilatare le entrate e le uscite totali.

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

Il riferimento è alle disposizioni della legge di contabilità pubblica 31 dicembre 2009, n. 196 e ai decreti legislativi che di esse costituiscono attuazione, in particolare, al d.lgs. n. 91/2011, che introduce, già dal 2015, importanti innovazioni sul versante delle amministrazioni pubbliche, che come l'Inps, operano in regime di contabilità finanziaria. Decreto, quest'ultimo, che, in attuazione dell'art. 2 della l. n. 196/2009, disciplina l'adozione, da parte delle stesse amministrazioni, di un comune piano dei conti integrato, di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi e di un sistema di indicatori di risultato.

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

Nel corso del 2015, dopo una prima attività di riclassificazione delle poste di bilancio condotta anche a seguito della partecipazione a tavoli tecnici con i ministeri vigilanti, l'Istituto ha predisposto per l'anno 2016 il preventivo finanziario gestionale, a valle del quale si pone il piano integrato dei conti. Piano, questo, che si realizza attraverso un sistema coordinato di scritture contabili - peraltro, nella sostanza, già da tempo utilizzato da Inps - tale da garantire la coerenza delle rilevazioni finanziarie con quelle di natura economica e patrimoniale.

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

Sul finire del 2015 ha, pertanto, emanato specifiche linee di indirizzo per la classificazione dei programmi all'interno di ogni singola missione. Linee di indirizzo che si muovono nella direzione di evitare commistioni tra spese previdenziali ed assistenziali ed in questo senso è la richiesta di inserire nella missione "politiche previdenziali" le pensioni Ivs e nella missione "diritti sociali, politiche sociali e famiglia" tutte le prestazioni di sostegno ai redditi insufficienti.

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

Per quanto riguarda, infine, l'adozione del "Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio" (art. 19 del d.lgs. n. 91/2011), esso non risulta ancora adottato in quanto — come sottolineato dall'Istituto — non è stato emanato il decreto interministeriale che ne delinei il sistema minimo, ai sensi del comma 4, del medesimo articolo. Circostanza, questa, di non poco rilievo considerato che l'adozione dei documenti in parola costituisce elemento importante di trasparenza e monitoraggio dei programmi di spesa e deve assicurarne la coerenza con il sistema degli obiettivi e indicatori del ciclo della *performance* di cui al d.lgs. n. 150/2009.

Quanto ai risultati finanziari ed economico-patrimoniali dell'Inps nel 2015, si evidenzia il miglioramento del risultato finanziario di competenza (+8,4 md) essenzialmente da ricondurre ad un apporto dello Stato per trasferimenti che si attesta su 103,7 md con un incremento di 5,2 md rispetto al 2014.

Per contro, dal lato economico-patrimoniale, è da rilevare il peggioramento del risultato economico di esercizio (che si attesta su -16,3 md) da ricondurre essenzialmente all'incremento degli accantonamenti a fondo svalutazione crediti (+8 md). Il patrimonio netto (5,9 md) si riduce di soli 12,5 md, grazie al ripiano da parte dello Stato dei residui debiti per anticipazioni di Tesoreria ex Inpdap per 3,5 md.

Non può, peraltro, non essere sottolineato come lo stato patrimoniale presunto, predisposto in sede di assestamento nel bilancio di previsione 2016, mostri, per la prima volta dall'istituzione dell'Inps, un patrimonio netto si attesta in territorio negativo (-1,7 md).

11.2 Bilancio finanziario

Anche nel 2015, come nel biennio precedente, l'Istituto ha fatto ricorso all'esercizio provvisorio. L'approvazione del bilancio preventivo da parte del Civ è, infatti, avvenuta soltanto il 3 febbraio 2015. E' da aggiungere come, analogamente, nel 2017, in assenza di approvazione del relativo bilancio di previsione entro il 31 dicembre 2016, la gestione dei primi quattro mesi dell'anno si svolga in esercizio provvisorio, avuto riguardo al documento previsionale deliberato dal presidente dell'Istituto.

Le principali poste contabili del bilancio di previsione del 2015 sono state adottate sia avuto riguardo alle dinamiche delle componenti interne, sia in base alle stime di crescita delle più rilevanti grandezze macroeconomiche illustrate nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (Def) 2014. Ne consegue un'attendibilità dei dati di previsione che, se per un verso è condizionata dall'andamento effettivo delle grandezze rilevanti rispetto a quelle previste nel documento governativo, dall'altro sconta un necessario miglioramento nei fattori interni posti a fondamento della stima.

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

La tabella 57 mostra l'evoluzione dei principali saldi relativi all'esercizio 2015, con l'indicazione delle previsioni iniziali, delle variazioni riconducibili sia alla prima nota di variazione sia all'assestamento e con l'esposizione dei dati del bilancio consuntivo.

Tabella 57 - Bilancio 2015 saldi generali*(dati in milioni)*

	A	B	C	D	E	F	G	H
	Iniziale	Prima nota	B - A	Assestato	D - B	Consuntivo	F - A	F - D
Risultato finanziario di competenza complessivo	- 6.701	- 2.174	4.527	-447	1.727	1.434	8.135	1.881
Anticipazione di cassa dello Stato	26.067	22.847	- 3.220	18.906	- 3.941	17.569	- 8.498	- 1.337
Apporti complessivi dello Stato* (in termini di competenza)	101.385	105.179	3.794	107.778	2.599	103.773	2.388	- 4.005
Apporti complessivi dello Stato* (in termini di cassa)	96.187	101.200	5.013	104.343	3.143	107.345	11.158	3.002
Avanzo di amministrazione	29.369	33.896	4.527	35.296	1.400	36.792	7.423	1.496
Risultato econ. di esercizio	- 6.845	- 5.658	1.187	-9.160	-3.502	- 16.297	- 9.452	-7.137
Netto patrimoniale	11.731	16.416	4.685	12.962	- 3.454	5.870	- 5.861	- 7.092

(*) Al netto delle anticipazioni

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

Nel 2015 al bilancio di previsione iniziale ha fatto seguito una prima nota di variazione (deliberazione Civ n. 6 del 29 aprile 2015) che ha fatto registrare consistenti miglioramenti nei saldi generali, da riferire ad un potenziato intervento pubblico (+3,8 md) che ha contribuito a ridurre il margine negativo del saldo finanziario (da -6,7 a -2,2 md) ed economico (da -6,8 a -5,7 md).

L'intervento statale ha inoltre inciso direttamente sul patrimonio netto, attraverso l'incremento per 3,5 md delle poste iscritte già nel 2014 (per un valore di 21,7 md) al fine di ripianare le anticipazioni di bilancio relative all'ex Inpdap, con contemporanea eliminazione dei debiti per anticipazione di Tesoreria.

Con l'assestamento di bilancio (deliberazione Civ n. 15 del 1 dicembre 2015) il risultato finanziario previsto è in crescita di 1,7 md, alla luce del miglioramento del quadro di riferimento macroeconomico delineato dal Def relativo al 2015 e dall'ulteriore incremento dei trasferimenti pubblici.

Il saldo economico è invece in peggioramento, condizionato da +5,2 md di accantonamento al fondo di svalutazione dei crediti contributivi.

Il confronto del conto consuntivo con il bilancio 2015 assestato, conferma la diminuzione delle anticipazioni e una inversione dell'andamento dei trasferimenti statali, che diminuiscono di 4 md ma che non influiscono sul saldo finanziario che si incrementa di 1,4 md grazie a maggiori riscossioni di crediti (+3 md) e a minori prestazioni istituzionali (-2,1 md). Non risente del positivo recupero della gestione finanziaria il conto economico (-7 md), che sconta un'ulteriore quota di accantonamento al fondo svalutazione per un flusso pari a 13 md di euro.

L'avanzo di amministrazione si mantiene su un valore che supera i 35 md di euro, quota che continua a garantire un margine di copertura a possibili disavanzi finanziari di competenza. Disavanzi che restano comunque condizionati dalla quota dei finanziamenti statali erogata a titolo di trasferimenti.

11.3 Il progetto di bilancio consuntivo 2015 adottato dal presidente il 29 luglio 2016, in ritardo rispetto alla scadenza di fine maggio, è stato approvato dal Civ soltanto il 28 novembre 2016 con la delibera n. 15.

I principali saldi del rendiconto generale 2015 sono esposti nella tabella 58 e raffrontati con quelli analoghi relativi agli esercizi 2011-2014.

Tabella 58 - Saldi 2011-2015

(dati in milioni)

Aggregati	2011	2012	2013	2014	2015
Avanzo / disavanzo finanziario	1.297	- 9.786	- 8.724	- 7.007	1.434
di parte corrente	1.534	- 9.175	- 8.799	- 6.678	- 3.432
in c/capitale	-237	- 611	75	- 329	4.865
Avanzo di amministrazione	60.271	53.870	43.890	35.743	36.792
Risultato economico	-2.261	- 12.216	- 12.846	- 12.485	- 16.297
Patrimonio netto	41.297	21.875	9.028	18.407	5.870
Apporti complessivi dello Stato *	83.901	93.801	99.076	98.441	103.773
Riscossioni **	191.032	271.586	273.532	296.724	286.867
Pagamenti	280.238	378.208	388.354	410.281	398.957
Apporti complessivi dello Stato ***	84.341	101.491	112.526	115.331	124.914
per trasferimenti	81.701	89.443	95.521	95.267	107.345
per anticipazioni	2.640	12.048	17.005	19.064	17.569
Entrate contributive****	150.824	208.076	210.141	211.462	214.787
Prestazioni istituzionali	219.629	295.742	303.464	303.401	307.831

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

(**) Al netto degli apporti complessivi dello Stato

(***) In termini finanziari di cassa

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

Fonte: elaborazione da relazione del direttore generale, rendiconti Inps 2011-2015

Nelle precedenti relazioni erano posti in evidenza gli effetti finanziari ed economici sulla gestione dell'Inps conseguenti all'incorporazione della gestione pubblica ex Inpdap.

In particolare, lo squilibrio strutturale tra entrate per contributi e spesa per prestazioni, non supportato da adeguati finanziamenti statali a titolo di trasferimento, ha determinato, nel triennio 2012-2014, l'appesantimento dei saldi di parte corrente con un conseguente disavanzo finanziario, pur in progressivo contenimento.

Nel 2015, pur nel perdurante squilibrio di parte corrente, sempre da ricondurre al differenziale negativo tra contributi e prestazioni che caratterizza sia la gestione pubblica, sia quella privata, il saldo finanziario torna in territorio positivo per effetto di un risultato favorevole tra entrate ed uscite di parte capitale.

Per una corretta lettura degli andamenti appena esposti è d'uopo ricordare come la gestione pubblica da ultimo menzionata sia stata, all'atto dell'incorporazione in Inps caratterizzata, dal lato

finanziario, dall'assenza di impegni di spesa a fronte di corrispondenti accertamenti delle somme erogate dallo Stato a titolo di anticipazioni per il ripiano delle gestioni previdenziali pubbliche.

In corrispondenza, risultavano, peraltro, iscritti nel passivo dello stato patrimoniale specifici conti di debito verso lo Stato, con la conseguenza di un disallineamento tra la situazione amministrativa, che scontava minori residui passivi, e patrimoniale che incorporava, invece, l'indebitamento per anticipazioni.

Situazione, questa, sanata dalla legge di stabilità per il 2014 con il ripiano, a titolo definitivo, delle anticipazioni alla gestione previdenziale pubblica per 21,7 md e, con riguardo all'esercizio in esame, attraverso la cancellazione di debiti per il ricordato importo di 3,5 md.

Sempre con riguardo al tema delle anticipazioni da parte dello Stato, è da rilevare anche nel 2015 il differenziale positivo tra l'apporto statale (17,569 md) e la copertura del fabbisogno effettivo (-4,7 md), con conseguente incremento della liquidità e un corrispondente aumento della massa debitoria verso lo Stato.

L'avanzo di amministrazione interrompe nel 2015 il trend in flessione che ha caratterizzato gli anni più recenti, benché continui a essere condizionato da due fattori entrambi preoccupanti.

Il primo è costituito dal costante incremento dei residui passivi, in assoluta prevalenza per debiti verso lo Stato. Il secondo, dalla rilevante massa di residui attivi in larga quota di dubbia esigibilità. Di questo secondo aspetto già si è detto nel capitolo sei di questa relazione, mentre quanto all'esposizione debitoria verso lo Stato si ritiene non possa prescindere da un rinnovato intervento normativo volto almeno parzialmente a ripianare una situazione strutturalmente compromessa in primo luogo dal divario tra entrate per contributi e spese per prestazioni.

11.4 I dati significativi della gestione finanziaria di competenza 2015 sono esposti nella tabella 59 e posti a confronto con quelli del precedente esercizio.

Tabella 59 - Gestione finanziaria di competenza

(dati in milioni)

			2014	2015	Variazione 2015/14
Tit. 1		Entrate correnti	314.529	323.098	8.569
	1	Entrate contributive	211.462	214.787	3.325
	2	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	98.733	103.957	5.224
	3	Altre entrate	4.334	4.355	20
Tit. 2		Entrate in conto capitale	49.065	29.907	- 19.158
	1	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	7.979	8.413	434
	2	Trasferimenti in conto capitale	21.709	3.511	- 18.198
	3	Accensione di prestiti	19.376	17.983	- 1.394
		Anticipazioni dello Stato sul fabbisogno gestioni previdenziali	19.064	17.569	- 1.495
		Altre accensioni di prestiti	312	414	102
Tit. 4		Partite di giro	60.381	62.100	1.719
		Totale delle entrate	423.975	415.105	- 8.870
Tit. 1		Uscite correnti	321.207	326.530	5.322
	1	Funzionamento	2.466	2.328	- 138
	2	Interventi diversi (*)	318.427	323.890	5.463
	4	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	314	312	- 3
Tit. 2		Uscite in conto capitale	49.394	25.042	- 24.352
	1	Investimenti	8.601	7.442	- 1.159
	2	Oneri comuni	40.793	17.600	- 23.193
		Rimborso anticipazioni dello Stato	19.064	17.569	- 1.495
		Estinzione di altri debiti	21.729	32	- 21.697
Tit. 4		Partite di giro	60.381	62.100	1.719
		Totale delle uscite	430.982	413.672	- 17.310
		Saldo di parte corrente	- 6.678	- 3.432	3.247
		Saldo in conto capitale	- 329	4.865	5.194
		Saldo complessivo	- 7.007	1.434	8.441

(*) Di cui per prestazioni istituzionali 303,401 md del 2014 e 307,831 del 2015.

Fonte: Inps - relazione del direttore generale, rendiconto 2015

La gestione finanziaria chiude il 2015 con 415,1 md di accertamenti e con 413,7 md di impegni. Ne consegue un avanzo pari a 1,4 md, in miglioramento per 8,4 md rispetto al 2014 (- 7 md, in valore assoluto).

Al risultato del 2015 concorre l'incremento dell'apporto pubblico a titolo di trasferimenti (+ 5,2 md) che come già detto, compensano il margine negativo (-1,1 md) tra aumento delle prestazioni istituzionali e delle entrate contributive. Le prime, infatti, aumentano di 4,4 md, mentre i contributi crescono per 3,3 md. A questo andamento contribuisce altresì, l'accertamento per 3,5 md riconducibile al ripiano delle anticipazioni di Tesoreria a favore della soppressa gestione pubblica dell'Inpdap.

Accertamento quest'ultimo, che concorre sul versante delle entrate al saldo positivo di parte capitale così da neutralizzare il margine negativo di parte corrente, comunque in sensibile miglioramento.

Con riguardo sempre alla componente di parte capitale, vale sottolineare come il mancato rimborso degli impegni per anticipazioni da parte dello Stato (17,6 md), portino il debito corrispondente ad un importo pari quasi ad 88,9 md.

Ancora nell'ambito delle partite in conto capitale è da segnalare — in assenza di una più adeguata rappresentazione nel bilancio dell'Istituto — il valore afferente alla movimentazione in uscita del Fondo di Tesoreria per l'erogazione del Tfr, che si sostanzia in una mera operazione di giroconto con lo Stato.

L'analisi di maggior dettaglio delle entrate correnti pone in evidenza come le entrate contributive, pari nel 2015 a 214,787 md, segnino un significativo incremento (+3,3 md, pari al 2 per cento) superiore a quello del biennio antecedente (+1,3 md), riconducibile quasi esclusivamente al comparto lavoro dipendente privato (2,95 md).

Resta, comunque, determinante ai fini dell'equilibrio di parte corrente — e degli stessi conti generali dell'Istituto — l'apporto derivante dai trasferimenti dello Stato e degli altri enti pubblici che si attesta su 103,96 md (98,73 md nel 2014) ed è pari, quindi, a circa la metà del totale delle entrate contributive.

A differenza dell'esercizio 2014, l'aumento delle entrate correnti (+ 8,6 md) è attribuibile per i due terzi ai trasferimenti pubblici (+5,2 md) e per la rimanente quota all'apporto dei contributi (+3,3 md).

Nell'aggregato dei contributi, continuano ad essere inclusi in modo indistinto gli importi del Tfr, relativi al Fondo tesoreria, che accrescono le entrate correnti e quelle totali, di circa 5,8 md di euro. Nell'ambito delle "altre entrate", le voci in assoluto più rilevanti sono costituite dalle "poste correttive e compensative di spese correnti", che registrano un incremento di soli 62 ml (da 2,966 md del 2014 a 3,028 md), aumento attribuibile ai maggiori recuperi di prestazioni pensionistiche (+61 ml) e "a sostegno del reddito" (+64 ml).

Continua a mantenersi su livelli significativi il recupero di prestazioni pensionistiche, pari a circa 2 md nel 2015, circostanza che induce a richiamare l'attenzione dell'amministrazione sull'intensificazione delle misure di contenimento di un fenomeno - negativo sia per l'ente sia per i destinatari delle relative misure - potenziando, in particolare, l'attività di sollecito dei Comuni per una tempestiva trasmissione telematica delle variazioni anagrafiche.

Di modesto rilievo permangono le entrate derivanti da redditi e proventi patrimoniali, sebbene l'importo assoluto continui ad aumentare, passando dai 62 ml del 2011 ai 500 ml del 2015, grazie al contributo delle componenti riconducibili alla gestione ex Inpdap.

Vi concorrono, nei valori assoluti, i 268 ml attribuibili agli interessi versati dagli iscritti alla gestione dipendenti pubblici (per mutui e prestiti); i 40 ml da dividendi e altri proventi su titoli ex Inpdap ed ex Enpals; i 32 ml da affitto immobili; i 18 ml da dividendi e altri proventi su titoli azionari e partecipazioni e infine, 8 ml da proventi della gestione del patrimonio immobiliare del reddito.

Come per le entrate, è la parte corrente l'aggregato più rilevante tra le uscite, con un importo che si attesta su 326,5 md, di cui 307,8 md imputabili alle prestazioni istituzionali, che costituiscono la categoria, in assoluto e in termini relativi, più consistente del bilancio finanziario.

Rispetto al 2014 le uscite correnti mostrano una variazione in aumento di 5,3 md, di cui come già detto, 4,4 md riferibile alle prestazioni istituzionali.

Le uscite in conto capitale si attestano nel 2015 su 25,04 md, con una variazione in diminuzione sul 2014 di 24,35 md, da ricondurre a minori estinzioni di debiti per 21,70 md, a sua volta da riferire all'eliminazione delle anticipazioni di bilancio concesse all'ex Inpdap.

In ragione degli andamenti delle partite innanzi ricordate, il totale delle uscite iscritte in bilancio è pari nel 2015 a 413,67 md a fronte di 430,98 md del 2014.

Quanto in particolare alle spese di funzionamento di parte corrente, esse sono pari nel 2015 a 2,33 md (2,47 md nel 2014) e sono da riferire per 4 ml alle uscite per gli organi dell'Ente, per 1,7 md agli oneri per il personale in attività di servizio e per 604 ml all'acquisto di beni di consumo e di servizi.

Degli oneri relativi agli organi e al personale si è detto nei pertinenti capitoli di questa relazione e ai dati e alle valutazioni ivi contenute si fa, pertanto, rinvio. Basti osservare come diminuisce di 57 ml la spesa per stipendi, assegni fissi ed indennità speciali al personale.

Nell'ambito del "funzionamento" sono anche da ricondurre altre spese, sempre di parte corrente, relative agli oneri per il personale in quiescenza, agli oneri tributari e a uscite non classificabili in altre voci.

Vi sono altresì compresi i trasferimenti passivi, relativi al riversamento al bilancio dello Stato, dei risparmi della spesa per consumi intermedi, nonché oneri di parte capitale (230 ml) afferenti all'acquisizione di beni durevoli, di immobilizzazioni tecniche, di partecipazioni e valori mobiliari e alle indennità di anzianità al personale cessato dal servizio.

Il totale, quindi, delle spese per il funzionamento dell'Ente, di parte corrente e capitale, continua a registrare un andamento in diminuzione (dai 3,8 md del 2014 ai 3,7 md del 2015) pur se più contenuto rispetto al biennio precedente (-3,5 per cento nel 2015; - 8,8 per cento nel 2014), attribuibile esclusivamente alla componente di parte corrente. Ove si considerino anche i trasferimenti allo Stato per le economie derivanti dalla riduzione degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi, il totale ascende a 4,40 md a fronte di 4,46 del 2014.

Come rappresentato dalla tabella 60, infatti, la componente corrente, in valore assoluto, passa da 3,62 a 3,47 md, con una diminuzione di 143 ml equamente distribuita tra la componente obbligatoria (da 2,91 del 2014 a 2,84 md) e non obbligatoria (da 704 ml del 2014 a 629 ml) mentre la parte in conto capitale passa dai 223 del 2014 a 230 ml, con una prevalenza delle voci obbligatorie (+6 ml) su quelle non obbligatorie (+2ml).

Tabella 60 - Spese di funzionamento

(dati in milioni)

	Consuntivo 2014	Consuntivo 2015	Variazioni assolute	Variazioni %
Spese correnti	3.616	3.474	- 143	-3,94%
Obbligatorie	2.912	2.844	- 67	-2,32%
non obbligatorie	704	629	- 75	-10,65%
Spese in conto capitale	223	230	8	3,44%
Obbligatorie	69	75	6	8,28%
non obbligatorie	153	155	2	1,25%
Totale	3.839	3.704	- 135	- 3,51%
Trasferimento allo Stato delle econ. da riduzione degli stanziamenti.	622	694	72	11,52%
Totale generale	4.461	4.398	- 63	- 1,42%

Fonte: Inps - relazione del direttore generale, rendiconto 2015

Con riferimento alla spesa corrente le riduzioni più consistenti riguardano le spese per “acquisto di beni e prestazione di servizi” (da 717 del 2014 a 603 ml) e gli “oneri per l’attività del personale in servizio”, in decremento per 25 ml.

Quanto alla prima componente, assume rilievo la contrazione delle spesa relativa all’informatica: - 38 ml per i servizi di trasmissione dati forniti dal sistema pubblico di connettività, - 22 ml per l’assistenza tecnico specialistica, manutenzione software ed altri servizi informatici, - 18 ml per le spese di *contact center* - e 12 ml relativi alle spese per il servizio di garanzia dei sistemi informatici contro eventi distruttivi.

Le variazioni in aumento sono prevalentemente da riferire ai fondi per i trattamenti accessori per il personale delle aree A, B e C e del personale delle qualifiche ad esaurimento (+51,5 ml), alle spese legali connesse al recupero dei crediti contributivi e al recupero delle prestazioni (+22,5 ml).

Per parte loro, le componenti in conto capitale, mostrano un aumento di 8 ml sul 2014, in ragione di +47 ml riferibile all'acquisto di strumenti finanziari emessi da Equitalia che compensano in larga quota la minor spesa per la concessione di prestiti al personale dipendente pari a 58 ml.

Gli impegni, per trasferimento allo Stato delle economie derivanti dalla riduzione degli stanziamenti relativi a spese per consumi intermedi ed altre misure di contenimento, si attestano nel 2015 su complessivi 639,9 ml, con un aumento sul 2014 pari a 71,7 ml (+ 12 per cento).

L'Istituto ha, inoltre, provveduto ai sensi dell'art. 1, c. 306, della l. n. 190/2014, al riversamento al bilancio dello Stato della somma di 50 ml di entrate per interessi attivi derivanti dalla concessione di prestazioni creditizie agli iscritti alla gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali ex Inpdap, riversamento che non produce alcun effetto sulle spese di funzionamento in quanto l'impegno corrispondente - iscritto in bilancio tra le poste relative ai trasferimenti passivi - rettifica l'entrata accertata tra i redditi e i proventi patrimoniali.

Le tipologie di spesa maggiormente colpite dai tagli - oltre ai servizi tecnologici ed informatici - sono quelle postali e quelle relative ai servizi resi dai Caf.

In materia, gli organi dell'ente hanno ripetutamente segnalato le difficoltà d'applicazione di così rilevanti tagli alle spese, prossimi ai 700 ml annui, pari alla quasi totalità della spesa sostenuta per la componente fissa stipendiale di tutto il personale. E', inoltre, considerato come, ove agli oneri in parola si aggiunga la progressiva riduzione delle risorse umane in uno con l'ampliarsi dei compiti attribuiti all'Istituto, verrebbe a delinearsi un panorama operativo di oggettiva difficoltà per una azienda di servizi delle dimensioni dell'Istituto.

11.5 Riguardo all'attività contrattuale svolta dall'Istituto, la Corte dei conti nelle relazioni riferite ai precedenti esercizi, segnalava profili di criticità essenzialmente riconducibili al ricorso a procedure negoziate senza bando con il frequente ricorso ad affidamenti diretti; a proroghe reiterate di contratti scaduti in conseguenza della mancanza di tempestiva ed adeguata programmazione dell'acquisizione di servizi e forniture; al frazionamento artificioso di procedure negoziate con soggetti predeterminati da parte delle Direzioni regionali. Per converso, si rilevava il ruolo residuale riservato alle procedure aperte.

Criticità analoghe erano rilevate dallo stesso Collegio dei sindaci, sia delle linee generali sia con riferimento all'attività di controllo svolta su singoli procedimenti. Profili di problematicità che hanno trovato sostanziale conferma negli esiti di una complessa attività ispettiva svolta dall'Anac presso l'Inps, ai sensi dell'art. 6, c. 9, l. a) e b), del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163.

Al riguardo, è da porre in evidenza come l'iniziativa in parola abbia trovato la propria origine nella richiesta, formulata sul finire del 2014 al presidente dell'Anac dal direttore generale dell'Istituto, finalizzata ad analizzare la conformità di alcuni atti di gara alla normativa di settore, assicurando, comunque, la piena disponibilità dell'amministrazione ad una verifica che investisse l'attività negoziale nel suo complesso. La verifica ispettiva effettuata dall'Anac nel corso del 2015 ha avuto riguardo oltre ad una analisi specifica delle procedure di gara segnalate, ad un campione di affidamenti relativo al periodo 2012-2014 con l'individuazione delle procedure negoziate ed, in quest'ambito, delle fattispecie che si è ritenuto presentassero più evidenti elementi di criticità.

Tra i sei contratti oggetto di specifica segnalazione, rientra l'annosa vicenda relativa alla società Delta Uno Servizi, affidataria del servizio di deposito, gestione e distribuzione di materiale cartaceo dell'Istituto. Al riguardo si fa rinvio alle informazioni e valutazioni contenute nel referto relativo ai precedenti esercizi, non senza rilevare come, nel contesto della complessa strategia finalizzata alla gestione internalizzata degli archivi dell'Inps, resterebbe confermata al 2017 la scadenza del relativo contratto (affidato, occorre ricordarlo, senza esperimento di alcuna procedura di gara e ritenuto illegittimo da Anac). Anomalie quanto alle modalità di scelta del contraente, di durata del contratto e di ripetizione di servizi analoghi sono state rilevate con riguardo anche ai contratti "Servizio di supporto al progetto Best", "Gestione in outsourcing di alcune sedi provinciali ex Inpdap" e "Servizi di efficientamento per lo stabile di viale Ballarin in Roma".

Nelle linee generali, in esito della predetta verifica ispettiva, l'Anac nell'aprile del 2016 ha segnalato aver riscontrato diversi aspetti problematici e di non rispondenza alle previsioni normative e regolamentari nella gestione delle procedure in materia di pubblici affidamenti.

Come si legge nel rapporto, sarebbe emersa una mancanza di omogeneità nei comportamenti dei singoli centri di spesa che evidenzierebbe l'assenza di coordinamento delle politiche di acquisto e la mancanza di una rispondente attività di pianificazione e di controllo. In taluni casi l'assunzione di obbligazioni negoziali o determinazione di autorizzazione di spesa sarebbe stata acquisita *ex post* e sarebbe stata, inoltre, rilevata, nei casi più gravi, l'assenza di verifica della connessa copertura finanziaria. Frequente il ricorso a cottimi fiduciari anche di importo ragguardevole nonché l'assenza, nella determinazione a contrarre, della motivazione dell'attivazione della procedura la quale, talvolta, sarebbe riferita a non dimostrate ragioni di urgenza.

Ulteriori profili di anomalia hanno riguardato interventi effettuati sugli immobili in un contesto temporale ristretto, che potrebbero configurare un ingiustificato frazionamento; proroghe dei contratti in essere giustificate dalle stazioni appaltanti (le direzioni regionali) con i ritardi delle aggiudicazioni avvenuti nelle gare centralizzate svolte dalla competente direzione centrale;

carezza/assenza di motivazione nelle delibere a contrarre in ordine alla scelta di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara; mancata/ritardata effettuazione del collaudo o della certificazione della regolare esecuzione del contratto; mancata redazione dei verbali di consegna/avvio e di ultimazione dei servizi nonché, infine, mancato inserimento dei dati degli appalti riferiti alle procedure espletate, i cui cig non erano stati perfezionati dai responsabili dei procedimenti.

Nell'ottobre del 2016, l'amministrazione ha prodotto all'Anac articolate controdeduzioni con riferimento alle procedure informatiche, a quelle non informatiche svolte a livello centrale e alle procedure di competenza delle direzioni regionali. L'istruttoria svolta dall'Autorità nazionale anticorruzione è, pertanto, ancora in corso e sui relativi esiti si fa riserva di riferire nel referto sull'esercizio 2016.

Appare in ogni caso indispensabile — come sottolineato dallo stesso Ministero del lavoro nell'esercizio dei propri poteri di vigilanza — che l'Istituto effettui un costante monitoraggio sull'attività negoziale e un controllo severo sulla rispondenza delle procedure adottate alle norme vigenti.

È, comunque, da porre in evidenza come nel giugno del 2015 sia stato stipulato, tra Anac ed Inps, un protocollo di vigilanza collaborativa al fine di assicurare la legittimità delle procedure di affidamento correlate all'attività contrattuale dell'Istituto. Sul piano operativo il procedimento di vigilanza collaborativa è previsto si attivi con la trasmissione all'Anac dei documenti e atti di gara preventivamente alla loro formale adozione.

Ciò al fine di consentire alla stessa Autorità di esprimere pareri o rilievi motivati con conseguente possibilità per l'Inps di rettificare i documenti o, non ritenendo fondato il rilievo, presentare le proprie controdeduzioni all'Autorità assumendo gli atti di propria competenza. Per il 2015 sono soggetti ad analisi i procedimenti relativi ai servizi di sviluppo, reingegnerizzazione e manutenzione del software applicativo dell'Istituto; i servizi inerenti alle componenti infrastrutturali di hardware e software — sistemi e reti — in ordine all'acquisizione e alla manutenzione (Oio); i servizi di *contact center* multicanale ed i servizi di gestione degli archivi. In applicazione di questo protocollo, nel corso del 2016, sono stati sottoposti al parere preventivo dell'Anac i documenti relativi a tre procedure di gara aperte relative, rispettivamente, a servizi di natura informatica, di recapito di corrispondenza automatizzata e di affidamento di lavori di consolidamento edilizi.

Una prima analisi dell'attività contrattuale relativa alle procedure di approvvigionamento avviate dall'Istituto nel 2015 mostra, avuto riguardo agli atti posti in essere dalla competente direzione centrale per un valore superiore ai diecimila euro, come le procedure negoziate abbiano riguardato complessivi quarantotto contratti (per un valore pari a circa 42,9 ml), le procedure ad evidenza

pubblica diciotto contratti (per un valore pari a circa 415 ml), gli acquisti tramite il Mepa diciannove contratti (per un valore di circa 1,5 ml) e quelli tramite Consip sedici contratti per circa 23,3 ml.

Riguardo agli approvvigionamenti tramite Consip va sottolineato come l'art. 1, della l. 28 dicembre 2015, n. 208, abbia disposto come le amministrazioni pubbliche possono procedere ad acquisti autonomi esclusivamente a seguito di apposita autorizzazione specificamente motivata resa dall'organo di vertice amministrativo e trasmessa al competente ufficio della Corte dei conti, qualora il bene o il servizio oggetto di convenzione non sia idoneo al soddisfacimento dello specifico fabbisogno dell'amministrazione per mancanza di caratteristiche essenziali.

Un cenno è da riservare alle attività afferenti al processo, invero assai complesso, di internalizzazione degli archivi, programmato dall'Inps sin dal 2014. In particolare, è prevista la creazione di un unico polo nazionale da collocare in nove padiglioni di proprietà dell'Istituto, siti nel Comune di Lacchiarella nella provincia di Milano. Percorso, la cui conclusione, inizialmente stabilita nel luglio del 2017 in concomitanza con la scadenza del contratto con la società Delta Uno Servizi s.p.a. (affidataria del servizio di gestione degli archivi), è stata prorogata di un biennio. Ciò in ragione del prolungarsi dei tempi tecnici per la stipula dei contratti ad evidenza pubblica relativi al recupero funzionale degli immobili, cui verranno collocati gli archivi dell'Istituto. Attività, questa, oggetto di specifico monitoraggio da parte di Anac e della costante attenzione del Collegio dei sindaci.

11.6 Il consistente recupero tra il 2014 e il 2015 del saldo finanziario di competenza (+8,451 md) ha avuto ripercussioni positive sulla gestione di cassa che si attesta a fine esercizio su 12,824 md, come esposto nella tabella 61.

Tabella 61 - Gestione di cassa

		(dati in milioni)			
		2014	2015	Var. ass.	Var. %
Tit. 1	Riscossioni correnti	301.745	319.828	18.082	6%
	Entrate contributive	202.496	208.415	5.919	2,9%
	Entrate derivanti da trasferimenti correnti	95.412	107.434	12.022	12,6%
	Altre entrate	3.838	3.979	141,5	3,7%
Tit. 2	Riscossioni in conto capitale	49.030	29.896	- 19.134	- 39%
	Entrate per alienazione di beni patrimoniali e riscossione di crediti	7.945	8.402	458	5,8%
	Trasferimenti in conto capitale	21.709	3.511	- 18.198	- 83,8%
	Accensione di prestiti	19.376	17.983	- 1.394	- 7,2%
Tit. 4	Partite di giro	60.280	62.057	1.777	2,9%
	Totale delle riscossioni	411.055	411.781	725,5	0,2%
Tit.1	Pagamenti correnti	319.542	326.050	6.509	2%
	Funzionamento	2.412	2.345	- 67	- 2,8%
	Interventi diversi	316.815	323.395	6.579	2,1%
	- Pensioni	254.710	258.721	4.011	1,6%
	- Prestazioni temporanee economiche	47.003	48.623	1.620	3,4%
	- Altri interventi diversi	15.102	16.050	948	6,3%
	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	314	310	- 4	- 1,1%
Tit. 2	Pagamenti in conto capitale	30.572	11.040	- 19.532	- 63,9%
	Investimenti	8.843	7.508	- 1.335	- 15,1%
	Oneri comuni	21.729	3.532	- 18.197	- 83,7%
Tit. 4	Partite di giro	60.168	61.867	1.699	2,8%
	Totale dei pagamenti	410.281	398.957	- 11.324	- 2,8%
Saldi					
	Di parte corrente	- 17.796	- 6.223	11.574	65%
	In conto capitale	18.458	18.856	398	2,2%
	Per partite di giro	112	190	78,2	69,9%
	Complessivo	774	12.824	12.050	-----

Fonte: Inps – relazione del direttore generale rendiconto 2015

Mentre il saldo in conto capitale si mantiene su valori sostanzialmente analoghi a quelli del 2014, la componente di parte corrente, pur restando in territorio negativo (-6,223 md), registra un miglioramento sul 2014 per 11,574 md.

Nell'ambito di quest'ultima componente, le maggiori riscossioni da entrate contributive pari a 5,919 md, compensano, infatti, i maggiori pagamenti per pensioni (+4,011 md) e prestazioni temporanee (+1,62 md) e in uno con le riscossioni da trasferimenti correnti dello Stato e degli altri enti pubblici, che aumentano di 12,022 md, contribuiscono al più favorevole andamento del saldo generale, pari come già detto a 12,824 md.

Saldo positivo cui nel 2015 si giunge grazie ad accensione di prestiti per 17,983 md (19,376 md nel 2014), nel cui ambito 17,569 (19,084 nel 2014) sono riferibili ad anticipazioni dello Stato per il finanziamento dei disavanzi delle gestioni previdenziali.

Sempre con riguardo alle anticipazioni dello Stato è da rilevare come esse vadano a coprire un fabbisogno netto di cassa che, considerato al lordo dei trasferimenti dello Stato si attesta su 4,745

md, mentre per la differenza, pari a 12,824 md va ad incrementare le disponibilità di cassa a fine esercizio 2015.

11.7 La situazione amministrativa è esposta nella tabella 62, in raffronto con i dati del 2014.

Tabella 62 - Situazione amministrativa

(dati in milioni)

		2014	2015
Fondo di cassa al 1° gennaio		24.661	25.435
Riscossioni dell'anno	In c/competenza		392.640.
	In c/residui		19.141
		411.655	411.781
Pagamenti dell'anno	In c/competenza		390.867
	In c/residui		8.090
		- 410.281	- 398.957
Fondo di cassa al 31 dicembre		25.435	38.259
Residui attivi al 31 dicembre	In c/competenza		124.232
	In c/residui		22.596
		144.255	146.828
Residui passivi al 31 dicembre	In c/competenza		125.491
	In c/residui		22.804
		-133.947	-148.295
Avanzo di amministrazione		35.743	36.792

Fonte: Inps - rendiconto 2015

L'avanzo di amministrazione, che nel 2011 aveva raggiunto i 60,3 md, ha mostrato negli anni successivi importi in continuo decremento, accentuato dall'avvenuta incorporazione dell'Inpdap, sino ad attestarsi a fine 2014 su 35,743 md.

Nel 2015, il cennato andamento ha una battuta d'arresto per effetto del deciso calo dei pagamenti (-11,3 md, a fronte di una sostanziale stabilità delle riscossioni) che compensa ampiamente il saldo negativo dei residui finali (-1,5 md), a sua volta da ricondurre al consistente incremento di quelli passivi (+14,4 md).

Quanto alle operazioni di riaccertamento al 31 dicembre 2014, i residui attivi eliminati ammontano a 883 ml, di cui 178 ml riconducibili ai crediti contributivi verso aziende e 557 ml ai lavoratori autonomi. Queste variazioni negative conseguono alle verifiche su partite creditorie per le quali sono accertate situazioni di irrecuperabilità, connesse soprattutto a ritardata comunicazione di cessazione di attività, erronea o duplicata registrazione, insussistenza del credito per sentenza passata in giudicato e insussistenza del credito per accoglimento dei ricorsi.