

gestione siano ricomprese le spese per il personale dell'Istituto dedicato alle gestioni (per un totale di 5,320 ml) e, quanto alla sola gestione indiretta, il compenso corrisposto ai gestori (pari a 5,473 ml). In entrambi i casi il rendimento netto si attesta su valori negativi pari a -2,53 per cento per i beni ex Inpdap ed Enpals in gestione diretta e a -3,05 per cento per quelli Inps affidati a gestori privati.

Tabella 70 - Redditività patrimonio immobiliare Inps beni a gestione diretta

Inpdap – Enpals gestione diretta	Importo
Reddito Lordo	33.088.051
Totale Spese gestionali	21.599.088
Totale spese obbligatorie non discrezionali	41.116.019
Reddito al netto delle spese gestionali	11.488.964
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie	- 29.627.056
Consistenza media lorda del Patrimonio	1.172.040.083
Rendimento Lordo	2,82%
Rendimento al netto delle spese gestionali	0,98%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie	- 2,53%

Fonte: INPS

Tabella 71 - Redditività patrimonio immobiliare Inps per i beni a gestione indiretta

Inps gestione indiretta – I.Ge.I, Romeo, Prelios	Importo
Reddito Lordo	35.407.780
Totale Spese gestionali	33.444.121
Totale spese obbligatorie non discrezionali	43.311.891
Reddito al netto delle spese gestionali	1.963.659
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie	- 41.348.232
Consistenza media lorda del Patrimonio	1.354.613.258
Rendimento Lordo	2,61%
Rendimento al netto delle spese gestionali	0,14%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie	- 3,05%

Fonte: INPS

Ove, poi, si considerino i risultati della gestione immobiliare nel suo complesso la tabella 72 indica un rendimento lordo del patrimonio da reddito negativo per una percentuale di 2,81, a fronte di una consistenza patrimoniale media lorda di 2,527 md.

Tabella 72 - Risultati complessivi gestione immobiliare

Redditività aggregata	Importo
Reddito Lordo	68.495.831
Totale Spese gestionali	55.043.209
Totale spese obbligatorie non discrezionali	84.427.910
Reddito al netto delle spese gestionali	13.452.622
Reddito al netto delle spese gestionali e obbligatorie	- 70.975.288
Consistenza media lorda del Patrimonio	2.526.653.341
Rendimento Lordo	2,71%
Rendimento al netto delle spese gestionali	0,53%
Rendimento al netto delle spese gestionali e obbligatorie	- 2,81%

Fonte: INPS

Degli effetti delle operazioni di cartolarizzazione Scip 1 e Scip 2 la Corte ha riferito con ampi dettagli nelle relazioni al Parlamento concernenti ai precedenti esercizi sulle gestione dell'Inps e del soppresso Inpdap.

Qui basti ricordare come il patrimonio immobiliare dell'Istituto, per effetto di quanto disposto dall'art. 43-bis, del d.l. 30 dicembre 2008, n. 207, sia stato interessato nel 2009 dal rientro degli immobili cartolarizzati rimasti invenduti (Scip 2); ad essi si sono aggiunti, nel 2012, gli immobili di proprietà di Inpdap ed Enpals. Questi beni rappresentano circa l'83 per cento del totale del patrimonio immobiliare di Inps per un valore, quale determinato dall'Agenzia del territorio ai sensi del c. 4, dell'art. 43-bis citato, di 1.621.405 ml.

I complessi rapporti finanziari derivanti dalle due operazioni di cartolarizzazione e in particolare di Scip 2 - il cui sostanziale insuccesso ha determinato la retrocessione agli enti proprietari dei beni rimasti invenduti - hanno trovato una prima definizione nel corso del 2015, con l'individuazione delle posizioni creditorie/debitorie di ciascun ente proprietario derivanti dal saldo positivo o negativo tra il valore degli immobili retrocessi, quale determinato dall'Agenzia del territorio, e l'avanzo conseguente alle due operazioni di cartolarizzazione.

E' da precisare come il c. 8, dell'art. 43-bis, del ripetuto d.l. n. 207/2008 abbia previsto, in esito alla messa in liquidazione dei patrimoni separati di Scip srl relativi alle operazioni di cartolarizzazione, la definizione convenzionale, tra i soggetti originariamente proprietari, dei rapporti di credito/debito verso la società veicolo derivanti dalla retrocessione dei beni rimasti invenduti, in relazione al valore degli immobili ad essi trasferiti. Il citato piano, pur nelle more della formalizzazione dell'accordo, è stato condiviso sia da Inail che da Inps.

La tabella 73 espone il riepilogo crediti/debiti per singola gestione amministrata dell'Istituto a chiusura delle operazioni di cartolarizzazione, da cui emerge un saldo debitorio a carico della gestione

ex Inpdai pari a 495,75 ml (conseguente all'elevato controvalore degli immobili rimasti invenduti e retrocessi in proprietà), solo parzialmente compensato dai crediti vantati dalle altre gestioni.

Tabella 73 - Riepilogo crediti/debiti operazioni di cartolarizzazione

Enti	Conguaglio a debito/credito
Enpals	14.491.848
Inail	303.088.016
Inpdai	- 495.749.501
Inpdap	38.086.234
Inps	104.508.163
Ipost	22.091.243
Ipsema	12.765.948
Demanio	718.050
Totale	0

Fonte: Inps - allegato tecnico del direttore generale assestato 2016

Ne sono derivati effetti contabili, registrati in sede di assestamento del bilancio di previsione del 2016, che hanno comportato una variazione finanziaria di cassa per 316,6 ml e un disavanzo economico di 61 ml, con correlati effetti negativi sulla consistenza del patrimonio netto.

In coerenza con un quadro normativo inteso alla valorizzazione del patrimonio immobiliare da reddito degli enti previdenziali pubblici e orientato anche alla dismissione di cespiti contraddistinti dall'assenza di redditività, anche in costanza di rilevanti oneri di gestione, l'Inps ha posto in essere sin dal 2009, all'indomani del rientro degli immobili cartolarizzati, una strategia per la gestione e valorizzazione unitaria del patrimonio immobiliare da reddito che non si è tradotta, però, in interventi concreti.

Lo stesso Civ, del resto, nelle sue più recenti linee di indirizzo programmatico ha sempre sottolineato la necessità della massima valorizzazione del patrimonio da reddito e dell'individuazione di strategie di rapido smobilizzo e vendita di questi cespiti.

Sta di fatto, complice il succedersi di disposizioni di legge rilevatesi di complessa applicazione, che ancora per tutto il 2016 non è stato posto in essere alcun passo in avanti per una congrua collocazione del patrimonio immobiliare non strumentale.

Né, in tal senso, si è rivelato risolutivo il decreto del Ministro dell'economia 5 febbraio 2014 (in G.U. n. 65 del 19 marzo 2014) che, in ragione di quanto disposto dall'art. 8 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78⁴⁸, preso atto della disponibilità dell'Inps ad avviare, d'intesa con i Ministeri vigilanti, il processo di valorizzazione e dismissione dell'intero patrimonio immobiliare da reddito, demandava a intese tra

⁴⁸ La norma dispone che "L'Inps (...) dovrà prevedere il conferimento al fondo di investimento immobiliare ad apporto del proprio patrimonio da reddito, con l'obiettivo di perseguire una maggiore efficacia operativa ed una maggiore efficienza economica e pervenire alla completa dismissione del patrimonio nel rispetto dei vincoli di legge ad esso applicabili".

l'Istituto e InvImIt s.p.a. (società di gestione del risparmio costituita ai sensi dell'art. 33 della l. 15 luglio 2011, n. 111) le modalità di costituzione e partecipazione a fondi comuni di investimento immobiliare.

E' da considerare, infatti, come profili di complessità nell'individuazione dei beni da apportare al fondo immobiliare i3-Inps - istituito sul finire del 2014 da InvImIt s.p.a. – in uno con gli stessi vincoli posti dall'art. 20 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (secondo cui anche in caso di conferimento a fondo immobiliare continuano ad applicarsi le tutele e le garanzie per i conduttori degli immobili cartolarizzati) sono stati di ostacolo al perfezionamento del *“Piano di investimento e disinvestimento del patrimonio immobiliare non strumentale e del patrimonio mobiliare 2016-2018”*, approvato con determinazione presidenziale del 2015.

Determinazione presidenziale, dapprima sospesa e, quindi ritirata su richiesta del Civ, nelle more di un intervento normativo volto a fare chiarezza sugli immobili da apportare al fondo, rispetto a quelli alienabili direttamente dall'Inps.

Intervento del legislatore ritenuto necessario dallo stesso Istituto, ma che, in atto, non si è concretizzato, di talché anche nel 2016 sono proseguite le attività del tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell'economia finalizzate all'individuazione di misure di raccordo normativo, di semplificazione e accelerazione delle procedure per la dismissione del patrimonio immobiliare.

L'invito della Corte agli organi dell'ente è a proseguire nella direzione volta a conferire un assetto congruo ad un patrimonio immobiliare non solo improduttivo dal lato finanziario, ma che determina costi non irrilevanti anche in termini di risorse umane, più utilmente utilizzabili nelle attività istituzionali proprie dell'Inps.

11.9.3 La tabella 74 espone la situazione dei crediti non immobilizzati dell'Istituto nel 2015 a confronto con quella del precedente esercizio.

Tabella 74 - Crediti finali

(doti in milioni)

	Consistenza		Variazioni	
	31/12/14	31/12/15	ass.	%
Crediti verso utenti, clienti, ecc.	261	283	15	9%
Crediti verso iscritti, soci e terzi	50.676	44.250	- 6.426	- 13%
aliquote contributive a carico dei datori di lavoro e/o iscritti (fondo svalutazione crediti contributivi)	86.640 42.937	92.399 55.220	5.759 12.283	7% 29%
quote di partic. degli iscritti all'onere di specifiche gestioni	3	3	0	0%
per poste correttive e compensative di spese correnti (fondo svalutazione per prestazioni da recuperare)	4.557 1.903	4.766 2.801	209 898	5% 47%
per entrate non classificabili in altre voci	2.185	2.215	30	1%
per alienazione di immobili e diritti reali	113	113	0	0%
per contributi riscossi per conto di altri enti	1.887	1.936	52	3%
Crediti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	48.318	44.808	-3.510	-7%
per trasferimenti da parte dello Stato	42.243	38.664	-3.579	-8%
per trasferimenti da parte delle Regioni	659	656	-3	0
per trasferimenti da parte di altri Enti pubblici del settore pubblico	4.981	5.078	98	2%
verso lo Stato ed altri Enti per entrate aventi natura di partite di giro	436	409	-26	-6%
Crediti verso altri	284	293	9	3%
(fondo svalutazione crediti v/locatari di immobili da reddito)	9	9	0	0%
Totale Crediti al netto fondi di svalutazione	99.406	89.633	- 9.773	-10%

Fonte: INPS - relazione del direttore generale rendiconto 2015

Il totale dei crediti vantati dall'Istituto, ove considerati al lordo dei fondi di svalutazione, si attestano nel 2015 su l'importo di 146,828 md, in incremento per 2,441 md rispetto al precedente esercizio.

Al netto delle svalutazioni, le poste creditorie passano, invece, dai 99,406 md del 2014 a 89,633 md, con un incidenza sul totale dell'attivo patrimoniale pari al 58 per cento. Andamento in diminuzione da riferire, in tutta prevalenza, alla flessione della consistenza netta dei crediti contributivi che passano dai 43,703 md del 2014 ai 37,179 md del 2015, per effetto di un'importante variazione del relativo fondo di svalutazione pari, nel confronto tra i due esercizi, a 12,283 md.

L'analisi di maggior dettaglio dell'aggregato relativo ai crediti contributivi è esposta nel capitolo sei di questa relazione e ai dati e alle valutazioni ivi esposte si fa, pertanto, rinvio.

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

A questo riguardo è da rilevare il progressivo, forte incremento del fondo svalutazione crediti contributivi che, al netto dei prelievi, passa dai 13,3 md dell'anno 2000 ai 55,2 md del 2015.

Altra posta di particolare rilevanza è rappresentata dai crediti vantati dall'Inps verso lo Stato per un importo di 44,808 md. Nel confronto con il 2014, la flessione della relativa consistenza (-3,51 md) è essenzialmente da riferire alla diminuzione dei crediti per trasferimenti dello Stato alle gestioni previdenziali per un importo pari a 3,579 md.

A questa flessione contribuiscono per -1,4 md gli oneri derivanti dalle agevolazioni contributive ex art. 37, c. 5, l. n. 38/1989, per -0,75 md gli oneri per prestazioni a invalidi civili, per -0,9 md gli oneri afferenti alla proroga dei trattamenti di disoccupazione ordinaria, mobilità e di disoccupazione speciale per l'edilizia.

L'ammontare, invero, ancora rilevante dei crediti verso lo Stato sembra costituire un anormale appesantimento patrimoniale per il bilancio dell'Istituto, ancor meno giustificato tenuto conto della massa dei debiti per anticipazioni (88,88 md, avuto riguardo soltanto alle anticipazioni a ripiano dei disavanzi delle gestioni previdenziali), circostanza che, come già detto, imporrebbe un processo di compensazione per alleggerire gli assetti patrimoniali e semplificarne la natura.

In linea generale, la Corte considerata l'importanza della qualità dei crediti e la loro ingente mole non può non raccomandare nuovamente, nella puntuale e rigorosa applicazione delle norme e dei principi vigenti in materia, un'attenzione particolare alle attività di riscossione dei crediti contributivi e di fissazione, già nella fase previsionale, di adeguate aliquote di svalutazione. Uguale rilievo assumono le attività volte alla verifica dei crediti non più esigibili, con effetti sulla consistenza della massa creditoria e sulla stessa entità del relativo fondo di svalutazione.

11.9.4 La tabella 75 rileva la consistenza dei debiti a fine esercizio 2015 confrontata con quella del 2104.

Tabella 75 - Debiti finali

(dati in milioni)

	Consistenza al		Variazioni	
	31/12/14	31/12/15	ass.	%
Debiti verso fornitori	951	828	-122	13%
Debiti rappresentati da titoli di credito	29	29	0	0%
Debiti tributari	9	10	1	10%
Debiti verso istituti di previdenziali e sicurezza	2.496	2.519	22	10%
Debiti verso iscritti, soci e terzi per prestazioni dovute	5.092	5.331	239	5%
Debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici	118.296	132.549	14.253	12%
anticipazioni di tesoreria	35.655	32.155	-3.500	-10%
anticipazioni dello Stato alle gestioni previdenziali art. 35, co. 3 e 4, l. n. 448/1998	71.310	88.880	17.569	25%
per trasferimenti passivi allo Stato ed altri soggetti pubblici	2.258	2.288	30	1%
presunta insussistenza dei residui passivi	-994	-996	-2	0%
per rimborsi	1.942	1.942	0	0%
verso lo Stato per spese aventi natura di partite di giro	8.114	8.271	157	2%
verso regioni per assegni familiari	9	9	0	0%
verso I.N.A.D.E.L. l. 303/1974	3	3	0	0%
Debiti diversi	7.871	8.207	336	4%
Totale debiti	134.744	149.473	14.728	11%

Fonte: Inps - relazione del direttore generale rendiconto 2015

I debiti iscritti nello stato patrimoniale, al lordo delle insussistenze, raggiungono i 150,47 md, con un incremento rispetto all'esercizio precedente di 14,73 md pari all'11 per cento.

Anche al netto delle insussistenze, la massa dei debiti rimane rilevante, con un valore di 149,47 md (134,74 md nel 2014) che rappresenta l'88 per cento del passivo generale.

La crescita è da ricondurre per la quasi totalità ai debiti verso lo Stato ed altri soggetti pubblici, in particolare alle anticipazioni alle gestioni previdenziali che, solo nel 2015, registrano una variazione in aumento di 17,57 md.

Le anticipazioni, sia di tesoreria sia a copertura dei disavanzi previdenziali, costituiscono in assoluto la componente più consistente della massa debitoria, la cui crescita pressoché costante (ove si escluda l'esercizio 2014, con il riconoscimento a titolo definitivo di 21,7 md di anticipazioni della ex gestione pubblica) contribuisce in modo decisivo alla lievitazione dell'indebitamento totale che in dieci anni è più che raddoppiato, passando dai 65,84 md del 2006 ai ricordati valori del 2015.

L'incremento lineare dei debiti per anticipazioni consegue al mancato pagamento, anche parziale, degli impegni corrispondenti, a fronte di accertamenti di uguale misura che risultano sempre riscossi per l'intero valore.

Può aggiungersi come, a seguito dell'incorporazione dell'Inpdap, l'incremento annuale delle anticipazioni ha subito dal 2012 una decisa accelerazione. Dagli 1,6 md medi annui del periodo 2006/2011 si è passati, infatti, ai 16,41 md medi annui del quadriennio successivo.

La dinamica stessa delle anticipazioni non sembra, d'altro canto, sempre corrispondere ai fabbisogni effettivi delle varie gestioni, con una conseguente copertura a volte superiore alle effettive esigenze.

Nel 2015, in particolare, l'utilizzo degli incrementi delle anticipazioni (per 17,5 md) è pari a 2,3 md per il fabbisogno delle gestioni dei lavoratori dipendenti e a 2,4 md per quelle dei lavoratori pubblici. I residui 12,8 md sono, pertanto andati ad aumentare le disponibilità liquide generali.

Quanto appena detto, conferma l'esigenza di una migliore programmazione delle anticipazioni già in fase di accertamento, per minimizzare l'impatto dei mancati pagamenti sull'indebitamento generale e, comunque, al fine di pervenire almeno in via tendenziale ad una corrispondenza tra le anticipazioni stesse e il fabbisogno di cassa.

Va, comunque, ribadita l'opportunità di un intervento, anche normativo, finalizzato a compensare, anche gradualmente, i debiti verso lo Stato con i corrispettivi crediti, in un contesto inteso a ridimensionare il valore di poste contabili che determinano, inevitabilmente, un irrigidimento dell'assetto patrimoniale.

Come mostra la tabella 76, le variazioni in aumento delle anticipazioni, per un valore nel 2015 di 88,88 md, riguardano esclusivamente quelle destinate al fabbisogno delle gestioni previdenziali. Le anticipazioni di tesoreria, totalmente imputate alla Gias, registrano, invece, nell'anno in riferimento una diminuzione di 3,5 md, da ricondurre al ripianamento dei debiti ex Inpdap.

Tra i debiti verso lo Stato e altri soggetti pubblici, 8,3 md riguardano spese aventi natura di partite di giro, 2,3 md trasferimenti passivi allo Stato e ad altri soggetti pubblici e 1,9 md rimborsi all'erario di somme trasferite in eccedenza.

Quanto ai debiti verso istituti di previdenza e sicurezza sociale (pari a 2,5 md) la quasi totalità è attribuibile al versamento di contributi per i lavoratori agricoli riscossi per conto dell'Inail.

Nei 5,3 md di debiti per prestazioni istituzionali, 2,9 md sono riconducibili alle pensioni e 1,4 md alle prestazioni anticipate dalle aziende del settore privato.

Permangono infine tra i debiti diversi, importi rilevanti per oneri finanziari derivanti da cessione di crediti contributivi per 2,4 md.

La tabella 76 espone negli ultimi dieci anni, la situazione debitoria dell'Inps verso lo Stato e la Tesoreria.

Tabella 76 - Debiti finali Inps verso Stato e Tesoreria

(dati in milioni)

	Anticipazioni		Fondi giacenti in Tesoreria	Debito netto
	Tesoreria	Alle gestioni Previdenziali		
2005	28.319	9.915	24.503	13.731
2006	32.155	13.722	27.145	18.732
2007	32.155	14.848	31.663	15.340
2008	32.155	16.934	39.645	9.444
2009	32.155	19.248	40.869	10.534
2010	32.155	20.553	28.587	24.121
2011	32.155	23.193	23.943	31.405
2012	35.655	56.939	26.127	66.467
2013	35.655	73.944	23.835	85.764
2014	35.655	71.310	24.724	82.241
2015	32.155	88.879	37.652	83.381

Fonte: Inps - relazione del direttore generale consuntivo 2015

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. Il contesto normativo nell'ambito del quale l'Inps ha svolto il ruolo fondamentale di ente che gestisce la quasi totalità delle prestazioni previdenziali e a sostegno del reddito è, pur nelle sue linee generali, tracciato nelle considerazioni che introducono i dati e le valutazioni sulla gestione del 2015, con aggiornamenti all'anno 2016.

Aggiornamenti ritenuti tanto più doverosi, tenuto conto che il bilancio consuntivo del 2015 è stato approvato in forte ritardo rispetto ai tempi stabiliti dalla normativa vigente. Il 2016, d'altro canto, è stato interessato da novità di grande rilievo che hanno riguardato l'organizzazione e l'assetto funzionale dell'Istituto, interventi rispetto ai quali andrà anche valutata la capacità dell'ente di svolgere al meglio i propri delicati compiti istituzionali.

Resta, comunque, nel giudizio della Corte dei conti, necessario un intervento del legislatore di revisione delle norme, primarie e regolamentari, che disciplinano l'attività dell'Inps, in un'ottica di razionalizzazione e coordinamento delle varie disposizioni, che allo stato risentono di una stratificazione normativa che ha condizionato lo stesso disegno di creazione di un grande polo della previdenza pubblica.

L'incorporazione nell'Inps dell'Inpdap e dell'Enpals si è, infatti, realizzata in un fragile e risalente quadro normativo che ha determinato, nonostante l'impegno profuso dalla struttura di governo e amministrativa, problemi di rilevanza non secondaria nell'assetto organizzativo e nelle funzioni.

Si è trattato, come posto in evidenza nelle relazioni al Parlamento riferite ai trascorsi esercizi, di gestire un percorso di integrazione reso particolarmente complesso dalla necessità di inglobare nell'Istituto le risorse umane, le strutture e le stesse procedure operative degli enti soppressi, tutto ciò in presenza di norme che nulla di più hanno disposto oltre al sancire la fusione tra gli enti in parola. Basti pensare, con riguardo ad un assetto strategico quale è quello della dirigenza generale, come non si sia potuto o saputo cogliere l'obiettivo di una effettiva opera di razionalizzazione, tradottasi invece in una sommatoria di posti di funzione, con l'individuazione di sfere di competenze a volte troppo ampie oppure tra loro sovrapposte.

E' questo l'ambito in cui si colloca la necessità, anche questa più volte ribadita, di una riforma della *governance* dell'Inps che parta dalla revisione dei tre principali organi - di indirizzo e vigilanza, di rappresentanza legale dell'ente, di indirizzo politico-amministrativo - che, insieme al direttore generale, compongono quel particolare assetto duale disegnato dal legislatore per gli enti previdenziali pubblici.

D'altro canto, l'accentramento nella figura del presidente dei compiti prima spettanti al consiglio di amministrazione ad opera del decreto legge n. 78 del 2010 non sembra, alla prova dei fatti, aver risolto i profili di problematicità del sistema di governo, anche nei rapporti tra gli organi dell'Istituto. Con riguardo al Civ, la Corte dei conti nelle relazioni riguardanti i precedenti esercizi ne ha sempre evidenziato due principali profili di problematicità che, seppur relativi ad ambiti diversi, sono tra loro strettamente collegati, in quanto entrambi connessi alla ricerca di un più adeguato bilanciamento dei poteri, coerente con il funzionamento del sistema duale.

Il primo profilo attiene all'eccessiva consistenza numerica dell'organo, nel senso di ritenere che una maggior compattezza dimensionale, unita ad una semplificazione delle procedure di nomina, non potrebbe non giovare ad un rafforzamento del suo stesso ruolo. Il secondo ha riguardo alla necessità di un intervento normativo che meglio ne definisca responsabilità e compiti e che consenta - come più volte ribadito - maggiore esigibilità ai poteri di indirizzo strategico e vigilanza dell'organo in parola.

Quanto al direttore generale (posto a capo della complessa struttura organizzativa in cui è articolato l'Istituto), permane la sua qualificazione come organo dell'ente in un assetto che convive e va declinato con il principio recato dal d.lgs. n. 165/2001, di separazione tra le funzioni di indirizzo politico-amministrativo e controllo, da un lato, e di gestione amministrativa dall'altro.

Non può, peraltro non osservarsi come, nell'attuale assetto, i rapporti tra le due funzioni (entrambe monocratiche) e l'esercizio delle rispettive competenze siano resi ancor più complessi di quanto, si ritiene, potrebbe accadere in presenza di un organo collegiale composto da un ristretto numero di soggetti in possesso di elevata professionalità e specifica competenza, dove possano trovare naturale composizione l'attuazione degli indirizzi dell'organo di vertice con il generale potere di proposta che l'Ordinamento intesta al direttore generale.

La XVII legislatura vede presentate più proposte di legge di riforma del governo dell'Istituto che contengono novità su molti aspetti, ad iniziare dalla reintroduzione di un Consiglio di amministrazione a ristretta composizione, come del resto suggerito - sia pure a livello di opzione - da autorevoli esperti e, in differenti occasioni, auspicato dello stesso presidente in carica dell'Istituto.

Quanto, infine, alla vigilanza ministeriale appare da ripensare - ai fini dello stesso effettivo riconoscimento dell'autonomia dell'Inps - un modello di vigilanza incentrato esclusivamente sul controllo di singoli atti, pur se "assistiti" da immediata esecutività. Quando, invece, andrebbero definiti e raffinati strumenti ulteriori in grado anche di verificare la conformità dell'azione dell'Istituto ai programmi e indirizzi governativi in materia di previdenza, tenendo anche in conto

gli indirizzi strategici dettati dal Civ, l'efficacia dei sistemi di controllo interno, la trasparenza dell'azione amministrativa e, più in generale, il livello e la qualità dei risultati ottenuti.

2. Nella metà del 2016 il presidente dell'Inps, nominato nel febbraio del 2015, ha adottato il nuovo regolamento di organizzazione dell'ente che, oltre a dettare le linee fondamentali di funzionamento dell'Istituto, declina le competenze del presidente – anche in quanto titolare di quelle già affidate al Consiglio di amministrazione – e quelle del direttore generale.

All'adozione del regolamento di organizzazione ha fatto seguito l'emanazione di altri provvedimenti presidenziali di particolare rilievo. Si tratta delle determinazioni relative all'Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali dell'Inps e ai criteri e modalità per il conferimento degli incarichi dirigenziali.

Provvedimenti, gli uni e gli altri, collegati da un disegno comune inteso alla razionalizzazione dell'organizzazione centrale dell'Istituto, attraverso un importante ridimensionamento del numero delle direzioni centrali di livello dirigenziale generale ed il contestuale rafforzamento delle strutture territoriali di pari livello. Un disegno volto, in definitiva, almeno nelle intenzioni, ad “avvicinare” l'Inps alle istituzioni locali e allo stesso cittadino, tenuto anche conto della peculiarità dei bacini di utenza di ciascuna realtà locale e della necessità di implementare le attività di vigilanza documentale. Si completa, così, a livello regolamentare, l'assetto strutturale entro il quale l'Istituto dovrà, nei prossimi anni, operare. Del contenuto degli atti di riordino si è detto nei pertinenti capitoli di questa relazione. Va, comunque, posto in evidenza come questi provvedimenti presentino alcuni delicati profili interpretativi oggetto di ripetuti rilievi da parte del Collegio dei sindaci e di osservazioni dei Ministeri vigilanti, alcune delle quali non recepite, ancorché di spessore e - a giudizio anche della Corte dei conti - di rilievo per il buon andamento e la trasparenza del percorso di riforma e della stessa azione amministrativa.

All'adozione degli atti medesimi si è poi giunti in esito a un percorso procedimentale alquanto tormentato cui non sono rimasti estranei aspetti di criticità nei rapporti tra organo deliberante (presidente) e organo titolare di un potere di proposta espressamente previsto dalla legge (direttore generale), che si sono sostanziati in un dissenso su procedura e contenuto delle relative determinazioni presidenziali, cui non è rimasto estraneo lo stesso Civ.

Avverso il Regolamento di organizzazione, l'organo di vigilanza ha, infatti, proposto ricorso al giudice amministrativo (tuttora pendente innanzi al Tar del Lazio) ritenendo, dall'insieme delle disposizioni che regolano i rapporti tra gli organi, lese le proprie prerogative istituzionali, con riferimento, in particolare, alle funzioni del direttore generale laddove è previsto che debbano essere

esercitate “nel rispetto dei criteri generali e delle direttive impartite dal presidente” e non anche del Civ.

Lo stesso provvedimento presidenziale di determinazione dei criteri e delle modalità per l'affidamento degli incarichi dirigenziali generali genera perplessità nella parte in cui - nell'ipotesi di riorganizzazione e ristrutturazione cui consegue la decadenza degli incarichi medesimi - istituisce una commissione di tre esperti esterni chiamati ad esaminare le candidature dei dirigenti di prima fascia ai posti di funzione, con il compito di operare una sorta di preselezione (attraverso l'individuazione di una rosa di almeno tre candidati ovvero, limitatamente agli uffici territoriali, di un elenco di idonei) rispetto alle determinazioni del direttore generale che si sostanziano, per legge, nel dovere/potere di proposta al presidente dei dirigenti da promuovere o cui attribuire le relative funzioni.

Ancorché il provvedimento stabilisca che questa attività “ha valenza istruttoria e non vincola la valutazione comparativa rimessa ai predetti organi”, sembra delinearsi un procedimento non esente da incongruità, in quanto la commissione viene di fatto ad assumere contorni non ben definiti tenuto conto che essa, se da una parte è chiamata a valutare i candidati ritenuti maggiormente idonei, dall'altra consegna una risultanza istruttoria ad una diversa valutazione degli organi. La discrezionalità tecnica rischia di distribuirsi, pur nei diversi livelli di competenza, su tre soggetti diversi (commissione, direttore generale e presidente) con possibili effetti di crescita esponenziale del contenzioso nella materia.

Innovazioni di rilievo rispetto all'assetto preesistente, sono introdotte dal nuovo Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali dell'Istituto. Le disposizioni contenute nel Regolamento di organizzazione dettano le linee fondamentali della struttura degli uffici e, a livello territoriale, delineano una maggiore complessità organizzativa e più elevati livelli di responsabilità dirigenziali, con la previsione di direzioni di coordinamento metropolitano - di pari livello dirigenziale generale delle direzioni regionali - da cui dipendono filiali metropolitane con competenze uguali alle già esistenti direzioni provinciali, a loro volta articolazioni delle direzioni regionali.

L'ossatura dell'Istituto a livello centrale viene ad essere costituita (oltre che dall'Oiv) da quattro direzioni centrali poste a supporto del presidente e del direttore generale, da quattro direzioni di prodotto e da sei direzioni strumentali.

Importante, nel complesso, è la contrazione del numero degli uffici dirigenziali generali centrali che passano dai trentadue del precedente Ordinamento (ivi compresi i tredici Progetti temporanei istituiti con determinazione commissariale del 2014) ai quattordici del 2016, di cui due qualificati come direzioni sperimentali di innovazione strategica.

A livello territoriale la presenza dell'Istituto si articola in Direzioni regionali, Direzioni di coordinamento metropolitano, Direzioni provinciali, Filiali metropolitane, Filiali provinciali, Agenzie e Punti Inps.

Alle Direzioni regionali, tutte di livello dirigenziale generale fatta eccezione per la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige, è affidata la responsabilità complessiva della gestione e dei risultati conseguiti per l'ambito territoriale di competenza, cui assicurano le funzioni di supporto (risorse umane, flussi contabili, risorse strumentali, pianificazione e controllo di gestione, informatica, comunicazione e audit). Assurgono, quindi, a un livello dirigenziale più elevato anche le Direzioni regionali di Umbria, Molise e Basilicata, ancorché i connessi ambiti territoriali e bacini di utenza rimangano sostanzialmente immutati.

Quanto, poi, alle Direzioni di coordinamento metropolitano di Milano, Roma e Napoli, introdotte dal nuovo Ordinamento e anch'esse affidate alla responsabilità di un dirigente di 1^a fascia, di fatto replicano le funzioni delle Direzioni regionali - rispetto alle quali si pongono in totale autonomia - e sono responsabili della gestione e dei risultati delle strutture che ricadono nel loro bacino territoriale. E' da dire, in proposito, come la Corte dei conti nelle relazioni riferite ai trascorsi esercizi abbia sempre auspicato un riordino dell'Ordinamento delle funzioni teso a conseguire, in un contesto di razionalizzazione, una maggiore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e, parallelamente, il contenimento dei costi della struttura.

In questo senso, quanto al primo profilo, non può non essere apprezzato l'obiettivo "taglio" delle strutture centrali di livello dirigenziale generale che consegue al venir meno dei ricordati tredici Progetti temporanei e all'ulteriore contrazione di cinque direzioni di uguale livello.

La pianta organica dei dirigenti di 1^a fascia rimane, tuttavia, stabilita in effettive quarantasei unità, con conseguente previsione di trentasette posti di funzione (ivi compreso quello relativo all'Oiv), e otto incarichi di studio e ricerca.

Una valutazione ponderata delle scelte compiute con la definizione del rinnovato assetto strutturale dell'Inps sconta, necessariamente, il giudizio sulla "capacità" degli uffici di accrescere le potenzialità dell'Istituto nel perseguire i propri compiti istituzionali. Si tratta, dunque, di rinviare questa valutazione ad un prossimo futuro, considerata anche la scelta di attribuire natura sperimentale - dunque, almeno potenzialmente, temporanea - a cinque uffici di livello dirigenziale generale (ai due uffici centrali sopra ricordati, si aggiungono, a livello territoriale, le direzioni di coordinamento metropolitano di Roma, Milano e Napoli).

Resta da dire, in un giudizio di estrema sintesi sul complesso percorso di riforma del 2016, come esso, pur indubbiamente necessario e connotato da elementi di positività, sconti in primo luogo un assetto

della *governance* di cui si impone, come già detto, un adeguato ripensamento. Tanto più necessario ove si consideri che proprio al sistema di governo e ai rapporti tra gli organi che lo compongono sono da riferire alcune tra le disposizioni del nuovo Regolamento di organizzazione rispetto alle quali residuano i margini di perplessità di cui vi è riferimento in questa relazione.

Sarebbe stato, in ogni caso, auspicabile che un'opera di riforma di così significativo rilievo fosse stata preceduta da una più diretta interlocuzione con i Ministeri vigilanti e da una più puntuale considerazione delle valutazioni critiche espresse dai dicasteri medesimi e dagli stessi organi di controllo, al fine di giungere a scelte che, senza ledere gli ambiti di autonomia dell'Istituto e le prerogative del presidente dell'Inps, avrebbero scongiurato la formulazione di osservazioni e rilievi (in parte disattesi) e richieste di integrazione documentale e ciò a tutto vantaggio della stessa tempestività delle iniziative poste in essere.

3. La consistenza del personale dell'Istituto in servizio al 31 dicembre 2015 risulta pari a 28.921 unità, a fronte di una dotazione organica di 29.999 posti, fissata nel 2014 a seguito del processo di incorporazione di Inpdap ed Enpals e rimasta invariata nel successivo biennio.

Rispetto al precedente esercizio, prosegue l'andamento in diminuzione delle unità in servizio e la conseguente scopertura soprattutto del personale di area C, ritenuto, nella visione dell'Istituto, di rilevanza strategica per il migliore esercizio dei compiti istituzionali.

In un contesto di nuovi e maggiori compiti affidati all'Istituto dalle norme più recenti e dalla stessa legge di bilancio per il 2017, nonché nell'ambito di un modello organizzativo dell'Inps orientato al livello territoriale ad una maggiore vicinanza delle sedi all'utente anche attraverso le necessarie interazioni con le realtà locali, l'amministrazione sottolinea l'inadeguatezza delle risorse disponibili. L'effettivo fabbisogno è stimato nel 2017 necessitare, infatti, di ulteriori 3.100 unità di personale.

Centrale nell'assetto dell'Inps rimane il tema della dirigenza generale e della razionale allocazione delle competenze delle direzioni centrali che, nel 2014 a seguito del riassetto successivo all'incorporazione, risultavano o troppo vaste o eccezionalmente ridotte.

A fronte della dotazione organica fissata, come già detto, in quarantasei posti, sono previsti quattordici uffici di 1^a fascia di livello centrale (cui si aggiunge quello riservato all'Oiv), e ventidue territoriali (in precedenza erano quindici), oltre a otto incarichi di consulenza, studio e ricerca (allo stato individuati nel numero di cinque), con la previsione della loro possibile riassorbibilità per cessazioni dal servizio ovvero in ragione di una (pur generica) verifica dell'adeguatezza del nuovo assetto funzionale dell'Istituto.

Con interpello del 6 dicembre 2016 per quarantuno posti funzione, il direttore generale f.f. ha dato avvio alle procedure di selezione ed ha contestualmente provveduto alla rideterminazione della retribuzione di posizione, parte variabile, e di risultato dei dirigenti di prima fascia.

In merito ai dirigenti di seconda fascia, la relativa dotazione organica non ha registrato variazioni.

4. Le entrate contributive sono pari nel 2015 a 214,787 md e segnano un incremento sul precedente esercizio di 3,325 md. L'importo più rilevante continua a 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 155,885 md del 2014 (+2,3 per cento). Le entrate contributive della Gestione lavoratori del settore pubblico (ex Inpdap) risultano, nel 2015, pari a 55,35 md, con una diminuzione di 227 ml rispetto al 2014.

E' il Fondo pensioni lavoratori dipendenti a contribuire in modo determinante all'andamento delle entrate contributive sia nel loro ammontare totale, sia con riguardo alle gestioni obbligatorie (trasporti, telefonici, elettrici, Inpdai e gestione prestazioni temporanee) che compongono il relativo comparto.

Le entrate da contributi del solo Fpld passano, infatti, dai 92,033 md del 2014 ai 95,182 md dell'anno in riferimento, mentre i fondi con contabilità separata trasporti, telefonici, elettrici, e Inpdai mostrano un andamento in flessione. In parallelo, è da rilevare il sensibile incremento degli iscritti al Fpld che si attestano su 13,461 ml circa, con un aumento di oltre 727.000 unità sul 2014. Aumento da imputare in larga massima alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato conseguenti all'applicazione dei benefici previsti dalla legge di stabilità per il 2015 e il cui permanere a regime andrà valutato alla luce delle dinamiche occupazionali degli anni a venire.

Ben più modesto è l'aumento del gettito contributivo del comparto lavoro autonomo che passa dai 27,045 md del 2014 ai 27,445 md del 2015, in maggior quota da riferire alla gestione separata (parasubordinati) il cui gettito si incrementa di 342 ml. Quanto al numero degli iscritti se ne registra ancora la diminuzione, pari nel 2015, a quasi 150.000 unità, con un andamento, invero preoccupante, per le gestioni artigiani e parasubordinati che diminuiscono, rispettivamente, di 47.394 e di 85.000 unità.

Tra gli aspetti di rilievo, con effetti anche sull'andamento delle entrate contributive, che hanno contraddistinto l'esercizio in riferimento un cenno è da riservare all'ulteriore crescita nell'utilizzo del sistema di pagamento attraverso buoni lavoro. I *voucher* venduti nel 2015 sono stati oltre 115 milioni contro i poco più dei 69 milioni del 2014 per un valore pari, rispettivamente, a 1,150 md e a 0,693 md. L'espandersi dell'utilizzo dello strumento in parola impone un'attenta opera di vigilanza, in