

potenziamento delle competenze del personale informatico, per una progressiva reinternalizzazione della gestione dell'intero processo informatico.

5.2 Nell'assetto organizzativo e gestionale dell'Istituto rimane centrale il tema della dirigenza generale che, per effetto delle incorporazioni da Inpdap ed Enpals del 2013, ha registrato un aumento del 78 per cento - rispetto alla preesistente dotazione organica del solo Inps - ed è rimasta invariata nel successivo percorso di riorganizzazione, gestito dal commissario straordinario *protempore*.

Come già rilevato nella precedente relazione, nell'obiettivo di operare una razionalizzazione degli uffici di livello dirigenziale generale, il nuovo Ordinamento dei servizi centrali e territoriali dell'Inps ha operato una significativa revisione di funzioni e compiti delle strutture di prima fascia (insieme ad un importante ridimensionamento del numero degli uffici centrali, stabiliti nel numero di quattordici). Nel complesso gli uffici centrali e territoriali, rispetto al precedente assetto, si riducono a trentasei, cui si aggiungono, però, "fino a un massimo di nove" incarichi di consulenza, studio e ricerca (di cui, peraltro, soltanto sei assegnati ad altrettanti dirigenti³⁴).

La nuova dotazione organica conta, dunque, effettivi quarantacinque posti, oltre a due indisponibili ex art. 1, c. 219, l. n. 208/2015 (norma, comunque, abrogata dall'art. 25, c. 4, d.lgs. n. 75 del 25 maggio 2017) e ad uno riservato al dirigente di prima fascia di ruolo nominato direttore generale.

Nel gennaio 2017, il presidente, su conforme proposta del direttore generale, ha conferito quarantuno incarichi di livello dirigenziale generale, di cui trentanove a dirigenti di prima fascia di ruolo in servizio, mentre i restanti due hanno interessato, rispettivamente, un dirigente della seconda fascia e un esperto esterno, nella motivazione del possesso di un elevato profilo statistico economico (risultante in particolare dal percorso professionale e curricolare), particolarmente rilevante in relazione ai compiti istituzionali rimessi al relativo posto funzione³⁵.

Per quanto attiene agli aspetti procedurali afferenti alla nomina dei dirigenti di prima fascia nell'ambito del nuovo assetto organizzativo e funzionale dell'Istituto permangono, comunque, alcuni profili di complessità - legati essenzialmente alla determinazione presidenziale n. 133 del 12

³⁴ Uno dei sei incarichi di consulenza, studio e ricerca è stato assegnato al presidente dell'Oiv, successivamente al decorso dei termini di scadenza del mandato. Al riguardo va precisato come, dalla ridefinizione del quadro normativo nel cui ambito si colloca l'Oiv, sia tra l'altro conseguita la circostanza che i suoi componenti non possano essere nominati tra i dipendenti dell'amministrazione.

³⁵ Su entrambi gli incarichi il Collegio sindacale ha ritenuto di inviare alla competente procura della Corte dei conti la relativa documentazione ravvisando profili di illegittimità nella procedura seguita.

ottobre 2016 e, quindi alla costituzione e all'attività svolta dalla Commissione di esperti - di cui si è detto a commento del capitolo tre di questa relazione.

Può aggiungersi come l'amministrazione abbia stimato, in linea teorica, i potenziali risparmi di spesa conseguenti al nuovo assetto della dirigenza di prima fascia - collegati anche a una redistribuzione delle risorse economiche a favore del territorio, sul quale viene allocato quasi il 60 per cento della spesa complessiva - nel 9,7 per cento circa per l'anno 2017 (per quarantadue dirigenti di prima fascia), sino a giungere al 20,4 per cento dal 2020 (per trentasette unità).

L'amministrazione, infatti, quanto alla differenza tra i posti funzione di prima fascia previsti dall'Ordinamento e quelli della dotazione organica, ha manifestato l'intendimento di procedere entro un periodo di due anni al "riassorbimento" degli incarichi di studio e ricerca in considerazione dei pensionamenti che nel frattempo interverranno e, comunque, all'esito della verifica del funzionamento del nuovo assetto organizzativo, che (come già detto) prevede cinque strutture sperimentali di innovazione strategica.

5.3 Non ha registrato alcuna modifica la dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia, salva la indisponibilità di sei posti di funzione, ai sensi dell'art. 1, c. 219, della l. n. 208 del 2015, successivamente abrogato dall'art. 25, c. 4, d.lgs. n. 75/2017.

Quanto ai profili afferenti all'inquadramento economico dei dirigenti in parola, è da porre in evidenza come il presidente, in attuazione dell'art. 22 del CCNL dell'Area VI per il quadriennio normativo 2006-2009, abbia determinato l'individuazione di quattro fasce di retribuzione, cui associare altrettante funzioni dirigenziali, a decorrere dal 12 ottobre 2015, in considerazione dell'esigenza di una revisione complessiva dei criteri previgenti.

E' da aggiungere come, in via sperimentale e con decorrenza 1° dicembre 2015, sia stato integrato il Sistema di misurazione e valutazione della *performance* del 2010, in particolare fissando i criteri per la valutazione della *performance* individuale del personale dirigente, di livello generale e non.

Con determinazione presidenziale n. 91 del 6 giugno 2017 i criteri per la valutazione della *performance* del personale dirigente sono stati riconsiderati al fine di tener conto dei compiti aggiuntivi attribuiti all'Istituto senza riconoscimento di risorse supplementari.

Anche per i dirigenti di seconda fascia, come per quelli di prima, il percorso di riorganizzazione ha comportato la decadenza degli incarichi e la riassegnazione degli stessi secondo i criteri e le modalità stabiliti con la citata determinazione presidenziale n. 133/2016.

Con decorrenza 1° marzo 2017, il direttore generale ha attribuito gli incarichi dirigenziali, ivi compreso quello conferito ad un dirigente esterno all'amministrazione (nominato ai sensi dell'art.

19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001 e in precedenza assegnato ad uno dei Progetti temporanei soppressi nel nuovo assetto ordinamentale). In quest'ultimo caso l'assegnazione del dirigente medesimo ad una diversa struttura (la direzione centrale Studi e ricerche, ove sono confluite le competenze del detto Progetto temporaneo) è avvenuta in prosecuzione (e per la durata residua) del rapporto di lavoro già instaurato e al di fuori della procedura concorsuale interna, nella implicita motivazione che le attività che costituiscono oggetto dell'incarico "sono sicuramente strategiche e rivestono tuttora assoluta rilevanza per l'Istituto"³⁶. Percorso, quest'ultimo, che è apparso discostarsi dal criterio seguito nella coeva procedura concorsuale relativa all'assegnazione degli incarichi di prima fascia (nell'ambito della quale anche gli incarichi ex 19, c. 6, del decreto n. 165/2001, sono stati considerati decaduti e, quindi, eventualmente attribuibili in esito alla procedura medesima) e da cui sarebbe dovuto conseguire un nuovo scrutinio circa la sussistenza in capo all'interessato dei requisiti di legge. A completamento del quadro delineato, occorre aggiungere come nel mese di dicembre il presidente abbia conferito e assegnato alla medesima direzione Studi e ricerche, con la procedura di cui alla determinazione n. 133/2016, tre ulteriori incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 19, c. 6, del d.lgs. n. 165/2001 nella motivazione dell'assenza di professionalità specifiche nel ruolo dirigenziale dell'Istituto.

5.4 Nel 2016 gli oneri per il personale in attività di servizio ammontano, in termini finanziari di competenza, a 1,699 md (1,720 md nel 2015), con un'incidenza del 59,6 per cento sulle spese di funzionamento correnti obbligatorie, che si attestano su 2,852 md (2,844 md nel 2015).

La tabella 8 espone la spesa relativa alle competenze fisse della retribuzione e gli oneri previdenziali e assistenziali e mostra, rispettivamente, una diminuzione del 2,5 per cento in relazione alla riduzione del numero delle unità in servizio, e un incremento del 6,3 per cento dovuto alla liquidazione di emolumenti arretrati degli anni precedenti.

Quanto al decremento della voce trattamenti accessori, pari nel complesso al 3,5 per cento, è da rilevare come questo andamento sia più contenuto con riguardo al personale dell'area medica (-1,5 per cento), in ragione anche dell'immissione nei ruoli dell'Istituto di trenta medici della Croce rossa italiana, a seguito di procedure di mobilità.

³⁶ In questo senso si esprime il direttore generale dell'Istituto in sede di deduzioni del 24 maggio 2017 alle osservazioni formulate dal Collegio dei sindaci.

Tabella 8 - Oneri per personale in servizio.

	2015	2016	2015/2016 %
Stipendi, assegni fissi e indennità speciali	809.146.645	789.083.118	-2,5
Oneri previdenziali e assistenziali	317.799.198	337.876.886	6,3
Trattamenti accessori ³⁷ , di cui	485.449.621	468.229.909	-3,5
Dirigenti I fascia	11.088.371	10.750.836	-3,0
Dirigenti II fascia	56.273.156	54.638.777	-2,9
Medici	32.804.159	32.298.975	-1,5
Altri professionisti	19.701.691	19.486.942	-1,1
Aree A-B-C	365.582.244	351.054.379	-4,0

Fonte: Corte dei conti, elaborazione da rendiconto 2015-2016

Alla spesa complessiva concorrono oneri in diminuzione per buoni pasto (-6,6 per cento, da 30 ml a 28 ml), straordinario e turni (-5 per cento, da 16,3 ml a 15,5 ml) e missioni (-11,9 per cento, da 14 ml a 12 ml); restano invece invariate le spese relative al personale in comando da altre amministrazioni (15 ml).

Ancora in tema di trattamento del personale, è da rilevare la variazione di spesa negativa, sia per gli interventi di natura assistenziale e sociale (-10,1 per cento, da 20 ml a 18 ml), che per la concessione dei prestiti (-8,7 per cento, da 108 ml a 99 ml) e mutui edilizi (-6,9 per cento, da 64 ml a 59 ml).

Quanto agli oneri afferenti la formazione, la variazione sui relativi oneri è del 21,6 per cento (da 876.631 a 1.066.095), con un impegno del 27,8 per cento sulle previsioni definitive.

³⁷ Le voci espone 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 2016, rispettivamente a 26.623.799 (sostanzialmente invariati sul 2015), 1.415.525 (+16,8 per cento) e 1.449.557 (+8,8 per cento).

6 - LE CONTRIBUZIONI

6.1 Nell'ambito delle entrate correnti - che nel 2016 risultano pari a 332,392 md, con un incremento di 9,294 md (+2,9 per cento rispetto al 2015) - quelle contributive rappresentano il 66,36 per cento (in valore assoluto 220,560 md).

La tabella 9 espone l'andamento totale, negli ultimi cinque anni delle entrate contributive e ne indica le variazioni percentuali.

Tabella 9 - Andamento entrate contributive anni 2012-2016.

(dati in milioni)

ANNO	2012	2013	2014	2015	2016
Totale Gestione privata	154.278	154.189	155.886	159.866	165.487
Variazione %	2,15	2,29	1,10	2,55	3,52
Totale ex Inpdap	53.798	55.952	55.576	54.921	55.073
Variazione % ex Inpdap		4,00	-0,67	-1,18	0,28
Totale bilancio	208.076	210.141	211.462	214.787	220.560

Fonte: Inps; Bilancio consuntivo 2016

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, Fondo clero e quote di partecipazione alle singole gestioni - pari a 165,487 md, in aumento rispetto ai 159,866 md del 2015 (+3,52 per cento).

Nell'aggregato sono compresi i contributi delle aziende che operano con il sistema delle denunce Uniemens 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 5,972 md nel 2016 e a 5,773 md nel 2015, con un incremento di 0,199 md (+3,5 per cento).

Le entrate contributive della Gestione lavoratori del settore pubblico (ex Inpdap) risultano, nel 2016, pari a 55,073 md, con un aumento di 0,152 md rispetto al 2015.

La tabella 10 mostra l'indice di copertura delle prestazioni istituzionali nel loro complesso da parte delle entrate contributive e dei trasferimenti dello Stato, per il finanziamento 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.

Indice, quest'ultimo, che evidenzia come le risorse, accertate, del settore produttivo coprono la quasi totalità delle correlate prestazioni, considerate al netto della quota finanziata dallo Stato

per finalità (in senso lato) assistenziale e di sostegno alle gestioni previdenziali, ex art. 37, della l. n. 88/1989.

I dati finanziari esposti nella tabella 10 sono, altresì di interesse, ove raffrontati con i risultati economici e patrimoniali delle gestioni previdenziali, i cui valori negativi (fatta esclusione per la Gestione separata e per la Gestione prestazioni temporanee, quest'ultima, peraltro, in parte finanziata con i trasferimenti dello Stato) scontano, rispettivamente, il “peso” degli oneri di gestione e della svalutazione dei crediti contributivi e, sul versante patrimoniale, del debito nei confronti dello Stato per anticipazioni al disavanzo delle gestioni.

Tabella 10 - Indice di copertura prestazioni istituzionali.

(dati in milioni)

ANNO	2012	%	2013	%	2014	%	2015	%	2016	%
Entrate contributive al netto quota TFR + Trasferimenti da Stato	295.817		303.741		304.323		312.787		321.962	
Prestazioni istituzionali	295.742	100	303.464	100	303.400	100	307.831	102	308.021	105
Entrate contributive IVS al netto quota TFR	178.498		181.443		182.383		185.398		190.781	
Prestazioni pensionistiche IVS *	197.683	90	199.156	91	201.363	91	200.903	92	201.649	94

* Al netto dei trasferimenti dello Stato alla Gias a copertura di oneri pensionistici, ivi compresa quota parte di ciascuna mensilità di pensione.

Fonte: Corte dei conti su dati Bilancio Inps

Sull'andamento in crescita delle entrate contributive nel settore privato, incidono - nel biennio 2015-2016 - le somme 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. 15 giugno 2015, n. 81 e - per l'anno 2016 - dall'art. 1, commi 178 e segg. della l. n. 208/2015).

L'importo impegnato in bilancio per gli interventi di esonero - non finanziato da risorse proprie dell'Istituto - è pari a 6,352 md per l'esonero triennale³⁸ e 0,415 md per quello biennale³⁹, con un corrispondente trasferimento da parte dello Stato di 2,318 md per i primi e la copertura totale per secondi.

³⁸ Si tratta dell'esonero contributivo per le nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2015 ai sensi dell'articolo unico, commi 118 e seguenti, della l. n. 190/2014. La misura dell'esonero è pari all'ammontare dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi Inail, nel limite massimo di un importo pari a euro 8.060,00 su base annua.

³⁹ Il riferimento è all'esonero dal versamento del 40 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, in relazione alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, ai sensi dell'art. 1, commi 178 e seguenti, della l. n. 208/2015. L'esonero consiste nella misura del 40 per cento dei complessivi contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro e non può comunque essere superiore alla misura massima di 3.250,00 euro su base annua.

Ne derivano residui attivi di 4,034 md per l'anno 2016 al quale si aggiungono 0,336 md riferiti all'anno 2015 per un totale 4,370 md, iscritti in bilancio quale credito vantato verso lo Stato a copertura degli oneri derivanti dall'esonero del versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro.

Tenuto conto delle poste derivanti dall'esonero - imputate nel bilancio dell'Istituto alle entrate di natura contributiva - si registra, nel confronto tra il 2015 e il 2016, una variazione in aumento dei contributi dell'intero comparto dei lavoratori privati di 5,621 md.

Dal lato meramente contabile, l'incremento di questa voce di entrata, ove determinato al netto dell'apporto statale per l'esonero (pari complessivamente a 6,767 md), fa emergere una diminuzione di circa 1,146 md nell'accertamento delle risorse proprie.

Andamento, questo, che potrebbe anche essere significativo di come il comparto risenta ancora della crisi congiunturale, con riflessi sul settore occupazionale che limitano il *trend* di crescita delle entrate contributive proprie.

Un effetto positivo sulle entrate risulta ascrivibile alla istituzione di nuovi fondi di solidarietà⁴⁰, con la riattivazione dell'obbligo di versamento della contribuzione ordinaria (0,50 per cento) nei confronti dei fondi esistenti e l'avvio della riscossione nei confronti delle aziende iscritte ai fondi di neo istituzione, in continuità con quanto rilevato nella precedente relazione.

Dai dati forniti dall'Osservatorio sul precariato dell'Inps (*Report* gennaio-dicembre 2016) emerge che le assunzioni a tempo indeterminato nel 2016 sono pari a 1.724.966⁴¹, mentre le assunzioni agevolate ammontano a 616.442, di cui 202.811 derivanti da trasformazioni di contratti in essere a tempo determinato.

Il confronto tra le assunzioni agevolate del biennio 2015-2016 pone in evidenza la diversa efficacia delle disposizioni di legge in materia di incentivi all'occupazione nel rapporto con l'entità della decontribuzione.

Nel 2015, infatti, a fronte di 2.649.849 assunzioni a tempo indeterminato, 1.442.726 sono quelle "agevolate", di cui 1.079.070 quali nuove assunzioni e 363.656 quale effetto di trasformazioni a tempo indeterminato di rapporti a termine.

Nel complesso le assunzioni del 2016 aumentano di 82.917 unità per effetto del saldo positivo tra le assunzioni totali (1.724.966) e le cessazioni pari a 1.642.049, confermando una ridimensionata crescita rispetto all'anno antecedente (+934.092).

⁴⁰ Tra gli altri, Fondo di solidarietà bilaterale ormeggiatori e barcaioli dei porti italiani, fondo di solidarietà bilaterale del settore marittimo Solimare, Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito del personale delle aziende del trasporto pubblico, Fondo di integrazione salariale.

⁴¹ Il dato comprende 81.305 trasformazioni di rapporti di apprendistato non destinatari dei benefici all'esonero ex l. 208/2015.

In questo contesto, un ruolo determinante e rilevanza strategica assumono le azioni dell'Istituto finalizzate all'accertamento dell'utilizzo indebito degli esoneri, al contrasto delle attività fraudolente e le conseguenti attività di recupero delle somme dovute.

I controlli effettuati nell'anno in riferimento fanno emergere come 559.544 attivazioni di contratti a tempo indeterminato siano risultate essere state effettuate in assenza dei requisiti di legge per beneficiare della riduzione contributiva. Le assunzioni del 2016 senza requisiti per l'esonero - pur in flessione in termini assoluti rispetto alle 608.763 unità del 2015 (22,97 per cento del totale) - aumentano, quindi, quale incidenza percentuale sul totale delle assunzioni (32,44 per cento).

L'attività di vigilanza documentale ha consentito, infatti, di accertare, nel 2016, 0,153 md riferibili alla fruizione indebita dell'esonero triennale di cui alla l. 23 dicembre 2014, n. 190 e ha contribuito a valorizzare l'indicatore della riduzione del debito pubblico per ulteriori 0,253 md, riferibili a esoneri contributivi accertati come non dovuti⁴².

I "recuperi"⁴³ da sgravi di oneri contributivi non dovuti sono pari, complessivamente, a 8,205 ml, mentre le somme effettivamente introitate sono pari a 98,6 ml a seguito dell'accertamento di indebita decontribuzione per assunzioni non incentivabili⁴⁴.

Per altro verso, è da porre in evidenza l'andamento in tendenziale crescita dei rapporti di lavoro risolti per cause indennizzabili, con un maggior impatto finanziario del sistema degli ammortizzatori sociali e di sostegno al reddito. Gli oneri per prestazioni economiche a lavoratori disoccupati riferibili alla Naspi sono, infatti, nel 2016 (al netto degli oneri a carico della Gias) pari a 5,218 md a fronte di 3,601 md del 2015, con un incremento di quasi il 45 per cento rispetto all'esercizio antecedente.

Su valori modesti continua ad attestarsi il realizzo dei crediti affidati agli agenti della riscossione che, nel 2016, è di 0,359 md a fronte dei 12,953 md ceduti (2,80 per cento). Come, con maggior dettaglio si dirà nel paragrafo cinque nell'arco temporale 2000-2016 la percentuale del riscosso dagli agenti medesimi sul totale dei crediti ceduti si attesta (al lordo degli annullamenti o sgravi) sul 15,51 per cento (27,203 md a fronte dei 175,357 md iscritti a ruolo).

Sul versante della quantificazione e dell'accertamento delle entrate contributive è da porre in evidenza come l'Istituto, con la circolare n. 106 del 2017, abbia rivisitato i criteri relativi

⁴² Dai controlli effettuati, riportati nel Piano di vigilanza documentale per il 2017, emerge la tendenziale conferma delle previsioni sulla irregolare fruizione dell'esonero ex l. n. 190/2014 nella misura del 46 per cento del totale accertato. L'importo è dall'amministrazione stimato - nel triennio 2015-2017- 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.

⁴³ Per "recupero" si intendono le somme che originariamente destinate a finanziare l'intervento o la prestazione (nel caso di specie l'esonero contributivo), ma sin dai primi controlli non effettivamente imputate per mancanza dei requisiti di legge.

⁴⁴ Il dato riferisce al 30 giugno 2017. A fronte dell'importo accertato pari a 0,153 md sono stati recuperati 95,54 ml in via amministrativa e 3,085 ml tramite avviso di addebito. Quanto all'importo residuo l'Istituto ha attivato le procedure di recupero coattivo.

all'applicazione del regime sanzionatorio previsto dall'art. 116, commi 8 e 9, della l. 23 dicembre 2000, n. 388⁴⁵, uniformandosi ai più recenti orientamenti espressi in materia dalla Corte di Cassazione.

In precedenza, l'Istituto aveva ritenuto (circolare n. 66/2008) - a fronte di un non univoco orientamento giurisprudenziale - che ai fini della qualificazione dell'evasione contributiva la citata legge n. 388/2000 avesse delimitato l'elemento oggettivo della fattispecie alla sola ipotesi di occultamento del rapporto di lavoro o delle retribuzioni erogate. L'omessa denuncia dei lavoratori o delle retribuzioni all'Inps era, per converso, ritenuta riconducibile alla fattispecie di omissione contributiva, laddove il datore di lavoro avesse provveduto alla mera registrazione dei lavoratori e delle retribuzioni nei libri paga e matricola, anche in assenza delle denunce obbligatorie. Si riteneva, infatti, che non potessero qualificarsi "occultati" i rapporti di lavoro o le retribuzioni erogate in tutti i casi in cui tali informazioni, ancorché non risultanti dalle denunce (modello DM10/Uniemens non presentati), risultassero però dalle comunicazioni e dalle registrazioni obbligatorie.

La Corte di Cassazione, sezione lavoro, con la sentenza n. 28966 del 27 dicembre 2011, cui ha fatto seguito un conforme orientamento giurisprudenziale, si è espressa nel senso che, dal quadro normativo definito dalla l. n. 388/2000, l'ipotesi di omessa presentazione delle denunce mensili e/o periodiche - cui consegue il mancato versamento della contribuzione - resti assoggettata all'applicazione delle più severe sanzioni civili riferibili all'evasione. A questi principi si è, pertanto, adeguato l'Istituto con la menzionata circolare (adottata, peraltro, soltanto nell'anno 2017).

Un riferimento è, poi, da riservare alle indicazioni fornite dall'Istituto alle proprie sedi nel settembre 2016, recante disposizioni per l'esercizio della autotutela relativa a crediti oggetto di avvisi di addebito inoppugnabili⁴⁶.

Nella sostanza, è affermata la facoltà per l'amministrazione - pur in assenza di una sentenza di accertamento dell'autorità giudiziaria conforme alla pretesa del ricorrente - di intervenire in autotutela laddove si verifichi, sulla base delle disposizioni vigenti, la fondatezza delle ragioni sostanziali del contribuente, pur a fronte di un titolo non più impugnabile. È, poi, precisato come,

⁴⁵ Le citate disposizioni disciplinano i casi di omissione e di evasione contributiva, riferibili rispettivamente al mancato o ritardato pagamento di contributi o premi il cui ammontare sia rilevabile dalle denunce e/o dalle registrazioni obbligatorie. Ai fini dell'omissione condizione necessaria è che l'ammontare della contribuzione dovuta sia rilevabile dalle denunce e/o registrazioni obbligatorie. L'evasione - connessa a registrazioni o denunce obbligatorie omesse o non conformi al vero ovvero all'ipotesi di occultamento dei rapporti di lavoro o delle retribuzioni - si realizza qualora il datore di lavoro, con l'intenzione specifica di non versare i contributi o premi, occultati rapporti di lavoro in essere ovvero le retribuzioni erogate.

⁴⁶ L'art. 24, c. 5, del d.lgs. n. 46/1999 dispone che "contro l'iscrizione a ruolo il contribuente può proporre opposizione al giudice del lavoro entro il termine di quaranta giorni dalla notifica della cartella di pagamento. Il ricorso va notificato all'ente impositore ed al concessionario".

intervenuta la sentenza di accertamento, ove la stessa abbia riconosciuto la fondatezza della pretesa creditoria dell'Istituto, il ricorso all'esercizio del potere di autotutela resta escluso relativamente ai fatti che hanno costituito oggetto del giudizio.

A fronte di un tale orientamento che, con il riconoscimento delle ragioni di diritto sostanziale del contribuente, si sostanzia nella rinuncia in tutto o in parte a poste creditorie anche in presenza di un titolo inoppugnabile, resta l'esigenza che l'amministrazione ne monitori - se del caso impartendo più dettagliate istruzioni alle sedi - l'applicazione sul territorio, anche al fine di contenere i margini discrezionali in un settore particolarmente delicato quale è quello dell'accertamento delle entrate contributive.

La tabella 11 riporta, infine, l'andamento, nel biennio 2015/2016, delle entrate contributive suddivise tra le singole gestioni dei lavoratori dipendenti e pone in evidenza un incremento del gettito nel settore privato di 5,364 md e un apporto del settore pubblico, che aumenta di 152 ml.

Tabella 11 - Entrate contributive lavoratori dipendenti.

(dati in milioni)

Lavoro dipendente *	Contributi **		Variazioni assolute	Variazioni %
	Anno			
	2016	2015	2016/2015	2016/2015
TOTALE	191.700	186.297	5.403	2,90
FPLD - altre gestioni obbligatorie ed ex IPOST	135.489	130.125	5.364	4,12
Ex ENPALS	1.136	1.251	-115	-9,19
Ex INPDAP	55.073	54.921	152	0,28

*Al netto delle quote di partecipazione degli iscritti all'onere di specifiche gestioni

**Fonte: Inps; Relazione del direttore generale sul bilancio consuntivo 2016

6.2 Le entrate contributive del comparto lavoro dipendente privato segnano un significativo incremento - in valore assoluto 5,134 md - essenzialmente da ricondurre all'aumento (4,595 md) fatto registrare dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld).

In incremento, altresì, il gettito della Gestione prestazioni temporanee (Gpt), mentre continua la flessione delle evidenze dei fondi telefonici ed Inpdai, in ragione principalmente della ulteriore diminuzione degli iscritti.

Nella tabella 12 sono esposti gli apporti più significativi dei fondi del comparto nel 2016, in raffronto con i corrispondenti dati dell'anno precedente⁴⁷.

⁴⁷ La tabella non comprende 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 12 - Contributi comparto lavoratori dipendenti.

(dati in milioni)

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2016	2015	2016/2015	2016/2015
FPLD	99.777	95.182	4.595	4,83
FPLD Trasporti	1.092	1.085	7	0,65
FPLD Telefonici	591	601	-10	-1,66
FPLD Elettrici	595	516	79	15,31
FPLD INPDAI	1.569	1.707	-138	-8,08
Gestione Prestazioni temporanee (GPT)	20.876	20.275	601	2,96
Totale	124.500	119.366	5.134	4,03

Fonte: Inps; bilancio consuntivo 2016

L'analisi della evoluzione, nel biennio, del numero degli iscritti assume particolare rilievo al fine di valutare l'andamento delle singole gestioni (tab. 13).

I dati esposti in tabella mostrano la ripresa delle iscrizioni del Fpld (+426.200), a fronte di una progressiva variazione negativa nei fondi aventi evidenza contabile separata di oltre 4.800 unità. In particolare, nella gestione degli elettrici la diminuzione degli iscritti è pari al 5,66 per cento (-1.770 iscritti), così come continua è la flessione dell'Inpdai, pari a 2.040 unità (-6,41 per cento).

Da sottolineare come l'aumento degli iscritti al Fpld sia da riferire, in tutta prevalenza, alle nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato, derivanti dall'applicazione dei benefici previsti dalle leggi di stabilità per gli anni 2015 e 2016.

Tabella 13 - Numero iscritti Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

Lavoratori dipendenti	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2016	2015	2016/2015	2016/2015
FPLD	13.228.500	12.802.300	426.200	3,33
FPLD Trasporti	103.100	103.700	-600	-0,58
FPLD Telefonici	45.540	45.960	-420	-0,91
FPLD Elettrici	29.500	31.270	-1.770	-5,66
FPLD INPDAI	29.810	31.850	-2.040	-6,41
Totale	13.436.450	13.015.080	421.370	3,24

Fonte: Inps; Bilancio consuntivo Fpld 2016

Le iscrizioni ai fondi, come evidenziato nella tabella 14, incidono sul rapporto prestazione/iscritti e prestazione/contributi e determinano per il Fpld la sostanziale invarianza del primo rapporto e

il leggero miglioramento del secondo, mentre permangono gli squilibri, ormai strutturali, degli altri fondi.

Tabella 14 - Rapporto prestazioni/iscritti e prestazioni/contributi Fondo previdenza lavoratori dipendenti.

	Rapporto n. Pensioni/iscritti *		Rapporto Pensioni/contributi **	
	Anno		Anno	
	2016	2015	2016	2015
FPLD	0,63	0,63	1,00	1,04
FPLD Trasporti	1,00	2,29	2,03	2,06
FPLD Telefonici	2,15	1,62	3,24	3,20
FPLD Elettrici	2,54	3,24	4,22	4,33
FPLD INPDAI	4,29	4,16	3,57	3,28

* 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. 15) evidenzia un reiterato ridimensionamento del numero di iscritti (nel complesso, -238.592 unità)⁴⁸ che assume rilievo preoccupante per le gestioni artigiani e parasubordinati, che diminuiscono, rispettivamente di 37.036 e 192.000 unità. Con riguardo a quest'ultima gestione, l'andamento è da ricondurre, in tutta prevalenza alla concorrenza di due fattori: *i*) 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; *ii*) all'aumento dell'aliquota di contribuzione nella misura del 31,72 per cento⁴⁹.

Gli iscritti alla gestione commercianti segnano, per parte loro, una nuova riduzione di 7.940 unità.

⁴⁸ Il dato di consuntivo, dal 2016, è riferito al numero medio annuo degli iscritti anziché, come in precedenza alla consistenza al 31 dicembre.

⁴⁹ Art. 2, c. 57, l. 92/2012 modificando l'art. 1, c. 79, della l. 24 dicembre 2007, n. 247, ha stabilito l'aliquota contributiva - per i soggetti non assicurati presso altre forme pensionistiche obbligatorie - nella misura del 31 per cento per l'anno 2016 per IVS (+ 0,72 di aliquota aggiuntiva).

Tabella 15 - Numero iscritti comparto lavoratori autonomi.

	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2016	2015	2016/2015	2016/2015
CDCM	446.907	448.523	-1.616	-0,36
Artigiani	1.661.627	1.698.663	-37.036	-2,18
Commercianti	2.151.220	2.159.160	-7.940	-0,37
Gestione separata (parasubordinati)	1.249.000	1.441.000	-192.000	-13,32
TOTALE	5.508.754	5.747.346	-238.592	-4,15

Fonte: Inps, bilancio consuntivo 2016

Sempre con riguardo al numero degli iscritti del comparto è da ritenere come, un pur limitato, impatto positivo potrà derivare dalla iscrizione dei giudici di pace e dei magistrati onorari presso la Gestione separata dell'Inps, come disposto dall'art. 25 del d.lgs. 13 luglio 2017, n.116.

Le difficoltà dell'intero comparto trovano conferma negli andamenti esposti nella tabella 16 con un rapporto tra pensioni ed iscritti che si mantiene, ove non in lieve peggioramento, sui valori del 2015. In particolare è da rilevare la crescita del rapporto pensioni/iscritti nella Gestione separata (da 0,25 a 0,31) quale conseguenza immediata della notevole diminuzione dei contribuenti (pari al 13,32 per cento).

In leggero miglioramento è, invece, il rapporto tra prestazioni e contributi con riguardo ai settori dei CdcM e a quello degli artigiani, i cui indici passano da 3,78 a 3,44 e da 1,49 a 1,43.

Tabella 16 - Rapporto pensioni/iscritti/contributi comparto lavoratori autonomi.

Lavoratori autonomi	Rapporto Pensioni/iscritti*		Rapporto Prestazioni/contributi**	
	2016	2015	2016	2015
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	2,65	2,66	3,44	3,78
Artigiani	1,00	0,98	1,43	1,49
Commercianti	0,65	0,65	0,93	0,85
Gestione separata (parasubordinati)	0,31	0,25	0,11	0,10

* Numero di prestazioni liquidate per ciascun iscritto

**Spesa per prestazioni per ciascun euro di contributi accertati

Fonte: Corte dei conti, su dati bilancio Inps 2016

Il gettito contributivo, nel complesso, registra un incremento di 195 ml (tab. 17), cui contribuiscono, in particolare, i commercianti (da +170 ml del 2015 a +421 ml del 2016).

Per contro, è da sottolineare la notevole flessione nel settore dei "parasubordinati" (da +231 ml del 2015 a -511 ml del 2016), in prevalenza ancora imputabile alla diminuzione del numero degli iscritti. Andamento questo che determina la limitata crescita delle entrate contributive nell'intero comparto dei lavoratori autonomi (0,71 per cento).

È, comunque, da ritenere, sempre con riferimento alla gestione separata, come la limitazione della platea dei prestatori di lavoro occasionale - per effetto del disposto dell'art. 54-bis, del d.l. n. 50/2017⁵⁰ - comporterà verosimilmente, a regime, una ulteriore riduzione del gettito contributivo alla gestione medesima. Flessione che, comunque, è prevedibile rivesta nell'esercizio 2017 un andamento più contenuto in ragione della facoltà di utilizzo - fino al 31 dicembre 2017 - dei buoni per prestazioni di lavoro accessorio richiesti alla data di entrata in vigore del decreto di abrogazione della normativa in materia di lavoro accessorio⁵¹.

Infine, è da sottolineare, come all'andamento delle entrate contributive, nel settore del lavoro autonomo, contribuirà quanto previsto dalla legge 22 maggio 2017, n. 81 che ha modificato - a decorrere dal 1° luglio - le aliquote contributive dovute per alcune tipologie di iscritti alla gestione separata⁵², prevedendo un'aliquota contributiva aggiuntiva pari allo 0,51 per cento per il finanziamento della tutela contro la disoccupazione (Discoll), portando l'aliquota complessiva in una percentuale variabile tra il 32,72 e il 33,23.

Tabella 17 - Entrate contributive comparto lavoratori autonomi.

(dati in milioni)

Lavoro autonomo*	Contributi			
	Anno		Variazioni assolute	Variazioni %
	2016	2015	2016/2015	2016/2015
CDCM (coltivatori diretti, coloni e mezzadri)	1.175	1.136	39	3,43
Artigiani	8.295	8.049	246	3,06
Commercianti	10.599	10.178	421	4,14
Gestione separata (parasubordinati)	7.486	7.998	-511	-6,39
TOTALE	27.555	27.361	195	0,71

Fonte: Inps; Bilancio consuntivo 2016

Sempre con riguardo alle gestioni dei lavoratori autonomi, un cenno è da riservare alla prosecuzione nel 2016 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 nuovi soggetti contribuenti che, per l'anno di competenza 2011, ha consentito l'accertamento di crediti per 180.902.534,46, di cui 106.700.453,44 per contributi e 74.202.081,02 per sanzioni. L'individuazione di nuovi contribuenti e le somme accertate hanno parzialmente compensato la riduzione in termini assoluti

⁵⁰ "Disciplina delle prestazioni occasionali. Libretto Famiglia. Contratto di prestazione occasionale".

⁵¹ Il d.l. 17 marzo 2017, n. 25, recante "Disposizioni urgenti per l'abrogazione delle disposizioni in materia di lavoro accessorio nonché per la modifica delle disposizioni sulla responsabilità solidale in materia di appalti", ha disposto, al c. 1, dell'articolo 1, l'abrogazione degli articoli 48, 49 e 50 del d.lgs. n. 81/2015, relativi alla disciplina del lavoro accessorio, a decorrere dal 17 marzo 2017.

⁵² Collaboratori, assegnisti e dottorandi di ricerca con borsa di studio, titolari degli uffici di amministrazione, sindaci e revisori, iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata, non pensionati e privi di partita IVA.

delle iscrizioni (-192.000 nel 2016), mentre l'aumento dell'aliquota di contribuzione che aveva consentito nel 2015, in prima battuta, un incremento del gettito nella misura del 4,46 per cento ha comportato, nell'anno successivo, una riduzione dei contributi accertati pari al 6,39 per cento (-511 ml).

Per quanto attiene, infine, alla questione, rilevata nella relazione sul 2015, afferente alla mancata imputazione dei versamenti derivanti dall'utilizzo dei voucher - con incidenza sui saldi della gestione separata - si evidenzia come nel corso del 2017 si sia provveduto alla contabilizzazione dei contributi riferibili ad attività lavorative di tipo accessorio, che (occorre ricordarlo) in precedenza confluivano in apposito conto di transito in attesa della ripartizione con imputazione alla pertinente gestione.

6.4 L'esercizio finanziario in esame è stato contraddistinto dalla conferma della progressiva crescita nell'utilizzo del sistema di pagamento attraverso buoni lavoro, con un aumento del valore dei *voucher* venduti del 24,01 per cento sul 2015 (si passa, nei valori assoluti, da 1,081 md a 1,341 md, con un incremento di 0,260 md).

L'andamento della vendita dei *voucher* nell'ultimo triennio è esposto nella Tabella 18.

Tabella 18 - Vendita voucher 2014-2016.

	Anno 2014		Anno 2015		Anno 2016	
	Buoni venduti	Valore	Buoni venduti	Valore	Buoni venduti	Valore
Voucher cartacei	61.944.058	619.440.580	97.584.629	975.846.290	118.331.515	1.183.315.150
Voucher telematici	6.388.340	63.883.400	10.526.747	105.267.470	15.734.021	157.340.210
Totale	68.332.398	683.323.980	108.111.376	1.081.113.760	134.065.536	1.340.655.360

Fonte: INPS; Rapporto annuale

Lo strumento dei buoni lavoro, progressivamente esteso a tutti i settori produttivi, con rilevanti innovazioni anche riguardo alle sue modalità di acquisizione, è stato soppresso dal d.l. 17 marzo 2017, n. 25 recante, tra le altre, disposizioni urgenti per l'abrogazione delle norme in materia di lavoro accessorio.

L'art. 54 bis del d. l. 24 aprile 2017, n. 50 - introdotto in sede di conversione dalla l. 21 giugno 2017, n. 96 - ha, successivamente, disciplinato in maniera sistematica le prestazioni di lavoro occasionali⁵³.

⁵³ L'art. 54-bis attribuisce ai datori di lavoro di acquisire prestazioni di lavoro occasionali secondo due distinte modalità di utilizzo: i) Libretto Famiglia; ii) Contratto di prestazione occasionale. Le forme di contratto di lavoro si caratterizzano per la differente destinazione a diverse categorie di datori di lavoro presentando profili di specificità in relazione all'oggetto della

Un aspetto di rilievo derivante dall'abolizione del sistema di pagamento del lavoro accessorio attraverso buoni lavoro, sembra da rinvenire nel notevole incremento dei rapporti di lavoro a chiamata o intermittente, che surrogano le prestazioni svolte negli ambiti oggettivi e soggettivi in precedenza coperti dai *voucher*.

In corrispondenza, infatti, del periodo gennaio-luglio 2017, la variazione in aumento dell'attivazione di nuovi rapporti di lavoro a chiamata o intermittenti (a tempo determinato e indeterminato) è stata, rispettivamente, pari a 125,7 e 111,7 per cento per il mese di marzo; 224,2 e 274,4 per cento per il mese di aprile, 102,7 e 146,3 per cento per il mese di maggio, 40,7 e 149,5 per cento per il mese di giugno e 30 e 104,1 per cento per il mese di luglio⁵⁴.

Va detto come l'Istituto abbia tempestivamente dettato le disposizioni operative in materia di lavoro occasionale (circolare n. 107/2017), anche per soddisfare l'esigenza di garantire un sistema di controlli adeguato, anche oltre la prevista tracciabilità dello strumento in questione.

A tal fine è stabilito che l'utilizzatore - almeno sessanta minuti prima dell'inizio dello svolgimento della prestazione lavorativa - provveda alla comunicazione preventiva tramite gli strumenti messi a disposizione dall'Inps. È, inoltre, prevista - quale prerogativa dell'utilizzatore⁵⁵ - la possibilità di revoca della dichiarazione inoltrata (entro il terzo giorno successivo a quello originariamente previsto per lo svolgimento della prestazione) per evenienze di carattere straordinario, avvalendosi della procedura telematica dell'Istituto.

Quanto al libretto famiglia, per esigenze di semplificazione degli adempimenti a carico delle famiglie, la legge prevede esclusivamente una comunicazione, da parte del dante causa, successiva all'effettivo svolgimento del rapporto di lavoro.

Resta da osservare come, per entrambi i nuovi istituti rimane centrale il tema dei controlli sulla loro corretta gestione e la sua efficacia resterà collegata alle attività di vigilanza documentale poste in essere dall'Inps e, comunque, alla vigilanza ispettiva di competenza dell'Ispettorato nazionale del lavoro.

prestazione, alla misura minima dei compensi e dei connessi diritti di contribuzione sociale obbligatoria, nonché alle modalità di assolvimento degli adempimenti informativi verso l'Istituto. Le prestazioni di lavoro occasionali rese nel rispetto delle previsioni che regolano i contratti di lavoro - Libretto Famiglia e Contratto di prestazione occasionale - soggiacciono a specifici limiti economici, tutti riferiti all'anno civile di svolgimento della prestazione lavorativa:

- a) per ciascun prestatore, con riferimento alla totalità degli utilizzatori, a compensi di importo complessivamente non superiore a 5.000 euro;
- b) per ciascun utilizzatore, con riferimento alla totalità dei prestatori, a compensi di importo complessivamente non superiore a 5.000 euro;
- c) per le prestazioni complessivamente rese da ogni prestatore in favore del medesimo utilizzatore, a compensi di importo non superiore a 2.500 euro. Detti importi sono riferiti ai compensi percepiti dal prestatore, ossia al netto di contributi, premi assicurativi e costi di gestione.

⁵⁴ Osservatorio sul precariato dell'Inps - Report gennaio-luglio 2017. Si tratta, comunque, di dati provvisori, in quanto le aziende, con la denuncia del mese di agosto possono integrare i dati di competenza relativi al mese di luglio.

⁵⁵ Con la possibilità, però, per il lavoratore di confermare l'avvenuto svolgimento della prestazione, annullando la eventuale revoca.