

NOTA PER AUDIZIONE COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA SUGLI ENTI PREVIDENZIALI E FONDI PENSIONE DEL 18 GIUGNO 2019

INDICE:

PREMESSA.....	2
LA PLATEA DEGLI ISCRITTI.....	3
LO SCENARIO ATTUALE.....	4
LE AZIONI INTRAPRESE	
A) Le riforme del sistema previdenziale.....	7
B) L'azione di contrasto ai fenomeni di evasione e omissione contributiva.....	11
C) La gestione del patrimonio.....	13
D) La razionalizzazione e il contenimento dei costi di amministrazione e di struttura....	20
LE CAUSE DELL'ANDAMENTO NEGATIVO DELLA GESTIONE SOSTITUTIVA DELL'AGO.....	23
LA SOLUZIONE PROPOSTA.....	25
APPROFONDIMENTO SUL FONDO INTEGRATIVO "EX FISSA".....	28

PREMESSA

L'INPGI è oggi l'unico ente che amministra una forma sostitutiva dell'assicurazione generale obbligatoria in regime di diritto privato, a seguito della privatizzazione del Dlgs 509/1994. Nei confronti dei giornalisti titolari di un rapporto di lavoro dipendente, pertanto, offre tutte le tutele previste dalle corrispondenti forme obbligatorie previste nel regime previdenziale dell'INPS.

In particolare, l'INPGI eroga i trattamenti pensionistici di vecchiaia, anzianità, invalidità e superstiti, i trattamenti per la maternità e il fondo di garanzia del TFR, nonché gli interventi degli ammortizzatori sociali per l'integrazione al reddito, che gestisce direttamente per quanto concerne la disoccupazione e la cassa integrazione/solidarietà (con i medesimi criteri generali del Decreto legislativo 148/2015).

Fin dal processo di privatizzazione, quindi, l'ente ha assolto – da privato – ad una funzione sostitutiva del soggetto pubblico, accollandosi gli oneri del pagamento delle prestazioni pensionistiche e, soprattutto, degli ammortizzatori sociali a sostegno del reddito della categoria dei lavoratori dipendenti, in un contesto storico congiunturale nel quale si sono manifestate evidenti difficoltà sul piano occupazionale e assolvendo, quindi, ad una funzione solidaristica che ha tenuto indenne il bilancio dello Stato dal doverne sopportare i costi.

LA PLATEA DEGLI ISCRITTI

Nel corso degli anni l'ambito oggettivo delle attività professionali il cui esercizio determina l'iscrizione all'INPGI si è progressivamente esteso in funzione dell'evoluzione della modalità di svolgimento della professione giornalistica.

All'originaria platea dei giornalisti iscritti nel relativo albo in qualità di "professionisti", si sono aggiunti nel 1987 i giornalisti iscritti nell'elenco dei praticanti e, soprattutto, i giornalisti che – per effetto delle trasformazioni tecnologiche dell'epoca - effettuavano la professione avvalendosi dello strumento delle riprese video e identificati nella qualifica di "telecineoperatori".

Nel 2001, inoltre, la competenza assicurativa dell'Istituto è stata estesa anche in favore di giornalisti iscritti all'albo nell'elenco dei "pubblicisti" (fino ad allora assicurati presso l'INPS); una successiva estensione della platea si è registrata, poi, con l'emanazione della legge 150/2001, con la quale è stato previsto l'obbligo di iscrizione previdenziale all'INPGI dei giornalisti che svolgono l'attività di addetti stampa presso le pubbliche amministrazioni, confermando – anche in ambito pubblico, così come già avveniva nel privato - la competenza assicurativa dell'Istituto nei confronti di queste nuove figure professionali.

Ciò ha comportato l'ampliamento della platea degli iscritti per un numero di unità pari a circa 11.000.

LO SCENARIO ATTUALE

La gestione sostitutiva dell'Assicurazione Generale Obbligatoria dell'Istituto alla quale sono iscritti i giornalisti titolari di un rapporto di lavoro dipendente – che costituisce un unicum nel panorama degli enti e casse privatizzate del sistema previdenziale italiano – è stata connotata, nel corso degli anni, dalle medesime situazioni di criticità verificatesi presso l'INPS per quanto riguarda lo sbilancio tra le entrate contributive e le prestazioni previdenziali, e fa registrare nell'ultimo anno un saldo negativo pari a circa 147 milioni di euro.

Diversamente, la situazione che interessa la Gestione separata dell'INPGI - che assicura i giornalisti che svolgono l'attività in forma autonoma - fa registrare, in speculare controtendenza con la gestione sostitutiva dell'AGO, un andamento economico in costante crescita, sostenuto dal progressivo incremento della platea degli iscritti. Tale Gestione, quindi, presenta risultati di bilancio che evidenziano consistenti avanzi del saldo di gestione e le relative proiezioni tecnico attuariali fanno emergere l'aumento del patrimonio e l'assoluta garanzia in termini di equilibrio economico finanziario della gestione nel medio lungo periodo.

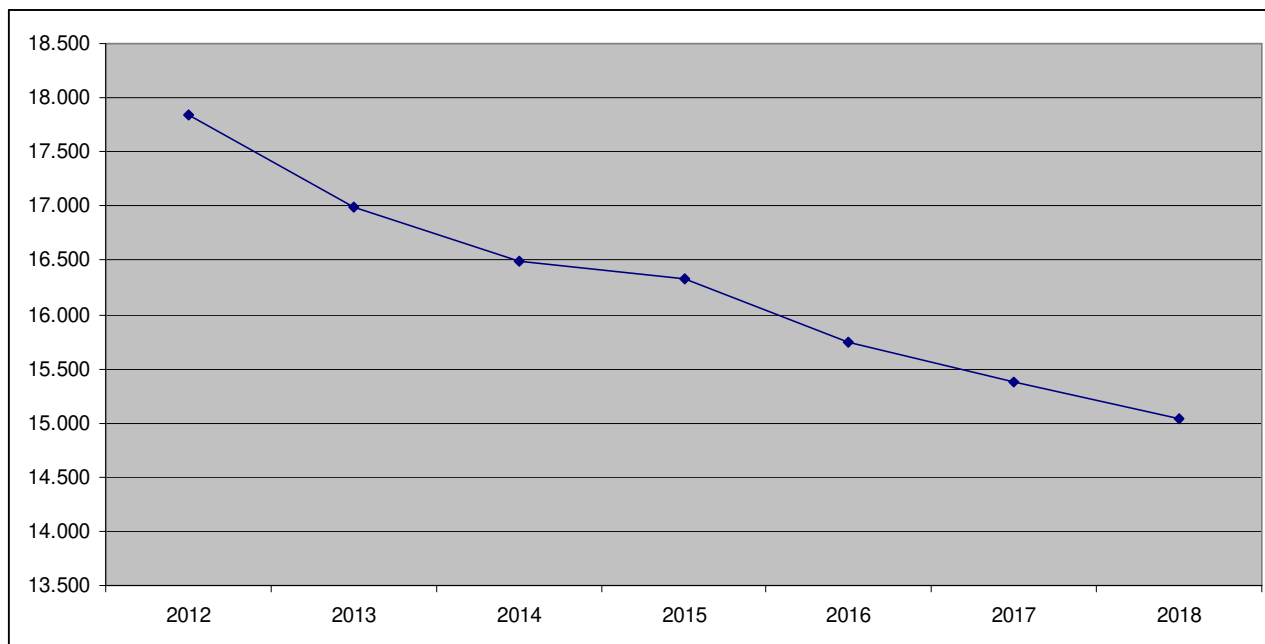
Il confronto tra le due gestioni, espressione di due modelli organizzativi diversi sulla base dei quali viene svolta la professione, testimonia, pertanto, che l'attività giornalistica non è affatto in declino, ma è interessata da fenomeni di trasformazione ed evoluzione che riducono sempre di più l'area del lavoro dipendente a beneficio di quello autonomo, nelle sue varie forme. Tale fenomeno, peraltro, non fa che registrare un andamento che sta interessando, seppur con dimensioni e tempistiche diverse, la generalità del sistema economico e sociale del Paese.

Nel complesso, l'Istituto fa comunque registrare un costante aumento dei propri iscritti, che hanno raggiunto complessivamente, al 31 dicembre 2018, il numero di circa 60.000 unità.

Le criticità della gestione sostitutiva dell'AGO dell'INPGI sono sinteticamente riconducibili agli stessi fattori che influenzano l'andamento del sistema previdenziale generale, vale a dire:

- a) l'evoluzione delle dinamiche demografiche, che hanno determinato un progressivo incremento dell'età anagrafica della popolazione e l'allungamento del periodo di godimento dei relativi trattamenti pensionistici;
- b) la stagnazione del mercato del lavoro, che non è stato più in grado di produrre quei tassi di sostituzione e crescita della forza lavoro che, nei sistemi a ripartizione - quale è quello italiano – costituiscono l'architrave della sostenibilità economica finanziaria delle politiche di welfare nel loro complesso;
- c) la trasformazione dei modelli organizzativi del settore dell'informazione, che ha determinato la traslazione dei rapporti di lavoro dall'alveo del lavoro dipendente a quello del lavoro autonomo; solo negli ultimi 5 anni sono stati persi oltre 3.000 rapporti di lavoro dipendente assicurati, pari al 15% della relativa platea.

Il grafico seguente rappresenta l'andamento del numero degli iscritti alla gestione sostitutiva dell'AGO titolari di rapporti di lavoro in essere.



L'INPGI, tuttavia, a differenza dell'INPS, non ha mai goduto, per espresso divieto legislativo codificato nel Dlgs 509/94, di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato (salvo quelli connessi con la fiscalizzazione degli oneri sociali, di fatto legati principalmente ai prepensionamenti ex legge 416/81).

Ciò ha comportato che l'ente ha dovuto contare solo sulle proprie risorse per fronteggiare gli squilibri strutturali del sistema, determinati dall'effetto congiunto dei due fattori descritti (demografico e occupazionale), intervenendo peraltro in misura significativa sul fronte degli ammortizzatori sociali in favore della categoria professionale assicurata – fenomeno violentemente esploso nell'ultimo decennio a causa dell'intensità della crisi economica registrata nel settore editoriale – i cui oneri, come detto, sono ricaduti integralmente sull'Istituto.

Solo sul fronte degli ammortizzatori sociali (cassa integrazione, contratti di solidarietà e indennità di mobilità, al netto dei trattamenti per la disoccupazione involontaria), dall'esame dei bilanci consultivi 2009-2017 (cfr. tabella e grafici *infra*) emerge che dall'anno 2010 si è manifestata una progressiva crescita della spesa, che ha raggiunto il suo apice nell'anno 2016 con un aumento per gli assegni per cassa integrazione pari al 550% circa e per i contratti di solidarietà pari al 700% circa. Dal 2017 si è invece verificata una diminuzione delle richieste e dei costi complessivi, collegata probabilmente all'esaurimento dei fondi statali stanziati per i prepensionamenti.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ASSEGNI PER CASSA INTEGRAZIONE	492.000	1.162.000	2.842.528	3.647.721	4.416.936	4.516.293	4.858.008	5.502.351	3.479.854
CONTRATTI DI SOLIDARIETA'	227.000	2.099.000	2.707.663	7.937.039	11.995.531	14.771.570	17.492.139	17.420.551	8.463.249
INDENNITA' DI MOBILITA'	0	0	0	0	0	0	129.466	157.973	138.220
INDENNITA' DI DISOCCUPAZIONE	10.010.000	10.346.000	10.630.000	11.588.362	17.107.430	16.943.311	15.083.568	13.767.065	12.076.957
TOTALE	10.729.000	13.607.000	16.180.191	23.173.122	33.519.897	36.231.174	37.563.181	36.847.940	24.158.280

L'effetto positivo che si registra nell'ultimo periodo deriva in gran parte dall'intervenuta revisione della normativa in materia di riconoscimento - in sede ministeriale - degli stati di crisi aziendale. A seguito di tale revisione, infatti, sono stati fissati criteri di valutazione - circa la ricorrenza dei requisiti e dei presupposti per l'accertamento della crisi - decisamente più rigidi e maggiormente aderenti alla realtà sostanziale del sottostante tessuto economico imprenditoriale, eliminando - in particolare - la pregressa fattispecie della c.d. "crisi prospettica", introdotta con il precedente Decreto Ministeriale del 2009, che consentiva anche alle imprese con bilanci tecnicamente "non in rosso" di accedere alle misure assistenziali anche solo in presenza di semplici "flessioni" degli indicatori contabili.

LE AZIONI INTRAPRESE

Nel corso degli anni sono state adottate, quindi, una serie di iniziative che hanno consentito di mantenere i conti in ordine, pur nella persistente criticità dei fattori illustrati.

A) Le riforme del sistema previdenziale

In particolare, la Gestione previdenziale sostitutiva dell'AGO gestita dall'INPGI è stata disciplinata da sistema di calcolo retributivo fino al 31/12/2016. Il sistema di calcolo, seppur con un coefficiente di rendimento del 2,66% a fronte del 2,00% applicato nel sistema generale, è analogo a quello del Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'INPS.

La scelta di introdurre il sistema di calcolo contributivo solo a far data dal 2017 trae le proprie ragioni – come di seguito illustrato - in una serie di considerazioni circa l'effettivo vantaggio, in termini di contenimento della spesa pensionistica, che tale sistema ha offerto solo in abbinamento alla c.d. "clausola di salvaguardia", introdotta nel sistema generale dopo la riforma Fornero del 2012.

Negli anni, il sistema previdenziale dell'Istituto è stato, in ogni caso, costantemente modificato ed allineato a quelli che sono stati gli interventi nel sistema previdenziale pubblico, al fine di perseguire l'obiettivo del raffreddamento dei costi pensionistici.

Le prime riforme sostanziali, attuate dal legislatore, sono intervenute nel gennaio 1993 (D.Lgs. 503/92). In quella fase, il sistema INPGI fu interessato dalla medesima riforma del sistema di determinazione dei trattamenti pensionistici intervenuta per l'INPS e le altre Gestioni sostitutive (medesimi requisiti di età e contributivi per l'accesso ai trattamenti pensionistici, medesimi criteri di determinazione delle medie retributive pensionabili). In tale riforma, tenendo presenti le peculiarità della categoria, per gli assicurati con più di 15 anni di contribuzione al 1992, fu mantenuta la possibilità di determinare la pensione sulla base della media retributiva dei 10 anni migliori, se più favorevole rispetto a quella degli ultimi 10 anni.

Nel corso del 1995 è intervenuta la privatizzazione ex Dlgs 509/94 dell'ente.

All'inizio del 1996 nel sistema generale interviene una ulteriore riforma del regime previdenziale (Legge n. 335/95, *cosiddetta Riforma Dini*), con la quale - pur restando nell'ambito di un sistema tecnico a ripartizione - si passa dal sistema di calcolo retributivo a quello contributivo e viene introdotto, per i nuovi assicurati, un massimale retributivo imponibile, oltre il quale non è dovuta la contribuzione previdenziale. Tale riforma non trova diretta applicazione all'INPGI privatizzato.

All'interno dell'ente inizia, in ogni caso, una discussione sull'opportunità di apportare correttivi al sistema previdenziale. L'INPGI, con proprio atto deliberativo - approvato dai Ministeri vigilanti il 21 luglio **1998** - attua una riforma del proprio sistema previdenziale, prevedendo di fatto una riduzione dei rendimenti pensionistici diretti e dei trattamenti ai superstiti.

Tenuto conto della struttura della base contributiva e dei livelli retributivi medio alti della categoria, pur mantenendo il sistema di calcolo retributivo, si è cercato di ottenere gli

effetti riduttivi propri del sistema contributivo, ampliando - per i nuovi iscritti - il periodo di riferimento per la determinazione della media retributiva pensionabile a tutta la vita lavorativa.

Infatti, senza la clausola di salvaguardia del doppio calcolo (retributivo/contributivo), applicata dal 2017 e mutuata dal sistema generale, ove era stata introdotta dal legislatore nel 2015 con effetti retroattivi sulla riforma del 2012, come correttivo degli effetti distorsivi causati dall'estensione del sistema contributivo a tutti gli assicurati previsto dalla cosiddetta "riforma Fornero", l'applicazione *tout court* del sistema di calcolo contributivo agli iscritti INPGI, considerati gli alti livelli di retribuzione media della categoria, soprattutto in età di pensionamento, avrebbe comportato l'erogazione di trattamenti più elevati ed una impennata dei livelli di spesa pensionistica.

Va considerato, infatti, che se per gli iscritti dopo il 1996 la riscossione della contribuzione sarebbe stata limitata al massimale (attualmente pari a 102.543 euro), per gli iscritti ante 1996 l'istituto avrebbe incassato la contribuzione sull'intera retribuzione, ma avrebbe poi dovuto erogare il trattamento sulla base del 33% dell'intero importo.

Ad esempio, ipotizzando l'introduzione del sistema contributivo nel 2005, per un giornalista con una retribuzione media di 100.000 euro annui, dopo un solo anno questo sarebbe stato l'effetto:

- mantenendo il sistema retributivo avrebbe avuto per un anno un incremento della pensione di 1.860,37 euro

SISTEMA RETRIBUTIVO		
Aliquota	Quota retribuzione	rendimento annuo
2,66 % di	38.771,00	1.031,31
2,00 % di	12.794,43	255,89
1,66 % di	12.794,43	212,39
1,33 % di	9.305,04	123,76
0,90 % di	26.335,10	237,02
Totale	100.000,00	1.860,37

- con il sistema contributivo, a seconda dell'età alla data del pensionamento, avrebbe avuto per un anno un incremento della pensione da un minimo di 1.557,60 euro a 57 anni di età ad un massimo di 2.024,88 euro a 65 anni di età, comunque superiore per gli over 62 superiore a quanto previsto dal sistema retributivo.

Sistema contributivo			
Età	Montante pari al 33% della retribuzione	Coefficiente trasformazione	PENSIONE
57	33.000,00	4,720%	1.557,60
58	33.000,00	4,860%	1.603,80
59	33.000,00	5,006%	1.651,98
60	33.000,00	5,163%	1.703,79
61	33.000,00	5,330%	1.758,90
62	33.000,00	5,514%	1.819,62
63	33.000,00	5,706%	1.882,98
64	33.000,00	5,911%	1.950,63
65	33.000,00	6,136%	2.024,88

La predetta riforma del **1998** ha comportato, inoltre, l'abbassamento di tutti i parametri di calcolo delle prestazioni, tra i quali i più rilevanti:

- la prima fascia di retribuzione pensionabile, che è passata dalla media della categoria al minimo contrattuale del redattore, andando in tal modo ad applicare un parametro inferiore a quello vigente presso l'INPS;
- l'abbassamento delle percentuali di reversibilità, che dal 75% sono passate ad un sistema per fasce di reddito, allineate al sistema INPS del 60%;
- l'introduzione delle limitazioni dei trattamenti ai superstiti in base al reddito personale del coniuge superstite, in modo analogo a quello attuato nel sistema generale;
- il divieto di cumulo tra pensione anticipata di anzianità e redditi da lavoro, con riduzione del trattamento, mantenuto anche dopo che la analoga normativa è stata abrogata nel sistema generale.

Nel corso degli anni successivi si è poi proceduto con ulteriori interventi.

Con effetto dal **2006**, si è proceduto all'ampliamento dei periodi di riferimento per la determinazione della media retributiva pensionabile sulla base dell'intera vita assicurativa per tutti gli iscritti. Tale misura ha definitivamente sterilizzato gli effetti negativi per la

spesa pensionistica prodotti, per i cosiddetti vecchi iscritti, dall'applicazione della media retributiva dei 10 anni migliori prevista dal Dlgs 503/92.

Nel **2011** si è proceduto all'adeguamento dei requisiti anagrafici per l'accesso ai trattamenti pensionistici, posticipando progressivamente il pensionamento di vecchiaia per le donne, analogamente a quanto avvenuto nel sistema generale. Contestualmente, dal lato delle entrate contributive, oltre ad introdurre dei contributi specifici a supporto degli ammortizzatori sociali, che nel sistema INPGI erano interamente posti a carico dell'ente, negli anni 2009 - 2016 si è progressivamente elevata l'aliquota IVS, fino a portarla al livello previsto per il personale dipendente iscritto all'INPS (33%).

Nel **2015** si è intervenuti nuovamente nel calcolo della pensione, abbassando le aliquote di rendimento.

Con la riforma deliberata nel **2016**, entrata in vigore nel gennaio 2017, si è poi:

- passati al sistema di calcolo contributivo, prevedendo in ogni caso, quale clausola di salvaguardia per l'ente, l'introduzione di un doppio sistema di calcolo, contributivo – retributivo, che per i periodi successivi al gennaio 2017 attribuisce al giornalista la quota di pensione meno favorevole tra quella calcolata col sistema contributivo di cui alla legge 335/95 e quella retributiva, determinata con l'applicazione di un indice di rendimento del 2%. Negli anni 2017 e 2018 la quasi totalità dei trattamenti erogati (almeno 95 su 100) sono stati attribuiti secondo le regole del sistema retributivo al 2%, in quanto meno favorevoli del sistema contributivo;
- rivista la determinazione della media retributiva, con effetto retroattivo dal gennaio 2007, mantenendo il periodo temporale all'intera vita assicurativa, ma eliminando la maggiorazione prevista dal Dlgs 502/93 dell'1% per ogni anno trascorso nei coefficienti di rivalutazione delle retribuzioni (cosiddetta Quota B); tale misura ha comportato un risparmio incrementale su tutte le nuove pensioni di circa 1,2 milioni l'anno, con effetto moltiplicatore per ogni annualità futura;
- allineato il requisito di accesso ai trattamenti pensionistici a quello vigente nel sistema generale, compresa l'introduzione degli adeguamenti alla speranza di vita; già nell'immediato questa misura ha evidenziato la propria efficacia, facendo registrare una contrazione delle uscite;
- allineato il livello di decurtazione dei trattamenti di reversibilità in base al reddito personale dei beneficiari, conformemente alla normativa INPS;
- ridotto, eliminate o comunque limitate alcune prestazioni facoltative erogate ai pensionati, quali assegni di decesso, rette case di riposo e/o assegni di accompagnamento legati all'invalidità;

- introdotto un contributo di solidarietà sulle pensioni più elevate, assoggettando – per un triennio – i trattamenti pensionistici superiori a 38.000 euro lordi annui ad un prelievo progressivo secondo i seguenti scaglioni e aliquote:

FASCE DI PENSIONE INPGI	%	ESEMPI DI PENSIONE ANNUA LORDA	CONTRIBUTO DI SOLIDARIETA' ANNUO LORDO	CONTRIBUTO DI SOLIDARIETA' MENSILE NETTO	NUMERO DI TRATTAMENTI
a. Fino a 37.999	0%	0	0	0	2.756
b. Da 38.000 a 56.999	1%	50.907	129	5	2.065
b. Da 57.000 a 74.999	2%	65.716	364	15	2.034
c. Da 75.000 a 109.999	5%	88.140	1.207	47	2.024
d. Da 110.000 a 149.999	10%	124.999	3.800	155	326
e. Da 150.000 a 199.999	15%	169.239	9.186	374	70
f. Oltre 200.000	20%	317.918	37.383	1.522	35

B) L'azione di contrasto ai fenomeni di evasione e omissione contributiva

L'attività ispettiva posta in essere dai funzionari dell'INPGI costituisce uno dei profili di maggiore interesse connessi al peculiare status giuridico dell'Istituto ed alla sua natura di istituto privatizzato ai sensi del Dlgs 509/94, anche a seguito del quale è stata comunque confermata l'attribuzione ai predetti funzionari di una serie di poteri di accertamento (accesso ai luoghi di lavoro, esame della documentazione direttamente o indirettamente attinente alla materia previdenziale), nonché l'estensione a tali soggetti dei "poteri spettanti in materia di previdenza e assistenza agli ispettori del lavoro" (art. 3 comma 2° legge 638/1983).

Per effetto di tale norma (e nei limiti indicati dalla stessa), gli ispettori dell'ente operano, oltre che sulla scorta dei poteri specificamente ad essi attribuiti, anche sulla base delle potestà funzionali ed autoritative legislativamente previste per i funzionari ispettivi del Ministero del Lavoro, da ultimo confluiti – unitamente agli organi di vigilanza dell'INPS e dell'INAIL - nell'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

Già all'indomani della privatizzazione, il servizio ispettivo è stato ricostituito e potenziato attraverso un processo di selezione di personale altamente qualificato; attualmente è composto da 18 unità.

L'oggetto delle verifiche ispettive svolte dagli ispettori è mirato a controllare se i datori di lavoro abbiano o meno provveduto ad ottemperare agli obblighi posti a loro carico dalle leggi vigenti in materia di contribuzione previdenziale.

Le tipologie di irregolarità che rientrano nella competenza degli ispettori dell'Inpgi si possono riassumere nei due ambiti principali dei rapporti di lavoro non denunciati all'istituto e delle retribuzioni imponibili non assoggettate a contribuzione.

Sotto il primo aspetto, le indagini che gli ispettori svolgono sono indirizzate, quindi, a verificare la corrispondenza fra le situazioni denunciate dall'azienda e la situazione di fatto posta in essere. In particolare, l'attenzione dei funzionari Inpgi si concentra sulla eventuale esistenza di posizioni ascrivibili al fenomeno del "lavoro nero", intendendo con tale

espressione tutte le situazioni ove il rapporto di lavoro, benché formalmente qualificato come rientrante – a vario titolo – nell’alveo delle prestazioni autonome (collaborazione coordinata e continuativa, prestazione professionale d’opera, cessione di diritto d’autore, consulenza occasionale, ecc. ecc.), nasconda in realtà un vero e proprio rapporto di lavoro dipendente. Un altro fronte di intervento è altresì costituito dalle situazioni nelle quali il giornalista – nonostante venga regolarmente assunto e adibito a mansioni giornalistiche – venga formalmente inquadrato con qualifiche diverse (impiegato, addetto alla programmazione di trasmissioni radio-tv, speaker, grafico editoriale, operatore di ripresa tv, autore testi per programmi radio-tv, ecc.) con pagamento della contribuzione all’INPS in base all’erroneo presupposto che le attività svolte non rientrino nell’esercizio della professione giornalistica. Il fenomeno ha recentemente assunto vaste dimensioni, con particolare riferimento alla fattispecie di giornalisti che operano all’interno di uffici stampa e comunicazione costituiti sia presso le pubbliche amministrazioni (ai sensi di quanto disposto dalla legge 150/2000) che presso aziende ed enti privati.

Per favorire le situazioni di emersione e regolarizzazione del fenomeno, l’INPGI ha sottoscritto delle convenzioni con l’INPS per il trasferimento diretto tra gli enti di previdenza della contribuzione erroneamente versata ad uno di questi.

Una terza tipologia di irregolarità consiste nel rilevare l’omesso pagamento dei contributi previdenziali dovuti dalle aziende su alcune somme, aventi natura retributiva, erogate in favore del proprio personale giornalistico dipendente regolarmente denunciato (c.d. Fringe Benefits).

I risultati del rafforzamento dell’attività di presidio e controllo posta in essere dall’ufficio ispettivo evidenziano che, dal 1997 ad oggi, sono state effettuate circa 2000 verifiche ispettive, che hanno comportato l’accertamento di oltre 240 milioni di euro tra contributi e sanzioni.

Particolarmente significativo è il numero dei rapporti di lavoro dipendente complessivamente accertati, che ammonta a circa 3.000 unità, corrispondenti a quasi il 25% dell’attuale platea di iscritti attivi presso la gestione sostitutiva dell’AGO, cui si aggiungono altre 1.500 posizioni per le quali era stato erroneamente costituito il rapporto assicurativo previdenziale presso un altro ente.

GESTIONE SOSTITUTIVA DELL’AGO	Totale
numero di ispezioni	1909
importo contributi accertati (milioni)	162,58
importo sanzioni accertate (milioni)	80,71

rapporti di lavoro formalmente autonomo per i quali è stata accertata la diversa natura subordinata	Totale
Totale	2977
di cui: formalmente co.co.co.	1750
formalmente lavoratori autonomi (liberi professionisti)	901
formalmente configurati come cessione diritto d'autore	326

giornalisti assicurati altri enti o non assicurati per i quali è stata accertato l'obbligo di assicurazione all'INPGI	1470
--	-------------

Dal 2009, inoltre, la competenza degli ispettori si è stesa anche nei riguardi degli adempimenti contributivi dovuti dai committenti in favore della gestione separata, relativamente ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa. In tale ambito, sono stati accertati circa 3,4 milioni di euro non versati e oltre 300 posizioni di collaboratori non assicurati.

C) la gestione del patrimonio

1. I primi effetti della crisi previdenziale

Come ampiamente illustrato nelle precedenti pagine, il contesto economico nel 2012 aveva evidenziato una dinamica negativa nei saldi previdenziali. Fino alla fine del 2008, i risultati degli ultimi esercizi contabili della Gestione Sostitutiva dell'A.G.O. mostravano un avanzo previdenziale stabilmente superiore a 100 milioni di euro, appena tre anni dopo - alla chiusura del 2011 - il dato era drasticamente sceso in territorio negativo assestandosi a -1,3 milioni di euro.

Assumendo che la prima forma di finanziamento delle passività è costituita da contributi e successivamente dal rendimento del patrimonio, una variazione negativa dei flussi di tale portata, determinando livelli di copertura insufficienti, rendeva inevitabile una maggiore esposizione al rischio finanziario per ottenere un incremento delle entrate, rischio che poteva essere minimizzato esclusivamente mediante il raggiungimento di adeguati livelli di diversificazione ed una accurata costruzione del portafoglio.

Il modello gestionale ed operativo dell'INPGI in quegli anni era quello definito ad asset allocation strategica; tale modello - ancora oggi la migliore prassi internazionale - si fonda su una gestione finanziaria che valuta la rischiosità congiuntamente alla redditività.

L'Istituto, in occasione di ogni rivisitazione dell'allocazione strategica individuava un obiettivo di rendimento ed un rischio supportabile tale da garantire l'effettiva capacità della Gestione di far fronte agli impegni assunti verso gli iscritti mediante le proprie disponibilità attuali e future.

In questa logica, definita Asset Liability Management (gestione delle attività nel patrimonio in coerenza con le passività assunte verso gli iscritti), ogni componente è essenziale e cruciale al risultato complessivo attraverso una gestione integrata di tutto il patrimonio.

Tuttavia, la gestione del patrimonio – a quel tempo - non era ancora integrata ma si distingueva in tre gestioni indipendenti: *i)* mobiliare, con un processo di gestione diversificato con obiettivi di rischio/rendimento; *ii)* immobiliare con un processo caratterizzato esclusivamente da acquisto e manutenzione ordinaria degli immobili; *iii)* mutui e prestiti, solo processo di erogazione.

L'eccessivo peso della componente Immobiliare gestita direttamente (59% del patrimonio) associato ad una redditività assai ridotta rispetto agli investimenti mobiliari, dovuta alla fase avversa del ciclo economico e dall'invecchiamento del patrimonio che necessitava di costosi interventi di riqualificazione, evidenziò chiaramente la sostanziale rigidità della tipologia di investimento rendendo necessario attuare un processo di "trasformazione" per valorizzarne la gestione.

Per quanto attiene, in particolare, il patrimonio immobiliare, si sottolinea che - a seguito del processo di privatizzazione intervenuto con il decreto legislativo n. 509/94 – lo stesso assolve una funzione strumentale alla sostenibilità economico finanziaria della gestione contabile dell'ente nel medio lungo periodo, perdendo – se mai ne avesse assunto le caratteristiche – ogni eventuale finalità c.d. "previdenziale e assistenziale" rivolta ipoteticamente in favore degli iscritti.

Già nell'immediatezza della trasformazione dell'ente da pubblico in privato, la Corte dei Conti, con la determinazione n. 49/95 del 24 ottobre 1995, ha tracciato una netta linea di demarcazione tra le attività istituzionali di previdenza e assistenza e le attività strumentali, con riferimento alle quali trova piena attuazione l'autonomia organizzativa e gestionale privatistica. Tra queste ultime la Corte ha subito annoverato proprio l'attività di gestione del patrimonio immobiliare.

Tale assetto giuridico è stato sistematicamente ribadito anche dalla giurisprudenza, sia in ambito amministrativo che civile, che ha tracciato un orientamento unanime nel riconoscere natura privata al patrimonio degli Enti e Casse di previdenza privatizzati, escludendo pertanto sistematicamente l'applicabilità delle normative previste per la dismissione degli immobili delle pubbliche amministrazioni ai processi di vendita degli immobili di proprietà di detti enti.

L'asset immobiliare, quindi, al pari delle altre componenti patrimoniali, deve garantire la migliore redditività finalizzata a contribuire all'equilibrio economico finanziario dei conti dell'ente nel medio lungo periodo.

2. La nascita del Fondo

L'operazione Fondo Immobiliare prevedeva la costituzione di un veicolo dedicato, nel quale confluire i cespiti che costituivano il patrimonio immobiliare dell'INPGI, definendo il percorso stesso per farlo rendere a livelli adeguati a quanto stabilito nell'asset allocation strategica.

Le contestuali novità riguardanti la normativa specifica, agevolarono l'iter di creazione di fondi immobiliari da parte di tutti gli enti previdenziali grazie alla riduzione dell'imposta del

3% sul valore degli apporti, sostituita da una misura fissa di 168 euro, purché si apportassero immobili prevalentemente locati, come era nel caso dell'Istituto e di tutti gli enti che nello stesso tempo adottarono tale soluzione.

In questo nuovo contesto, l'opportunità derivante dai Fondi Immobiliari conferiva importanti vantaggi sia da un punto di vista della certezza del valore del patrimonio, fornita semestralmente da un valutatore esterno, sia da aspetti fiscali legati alla metodologia di tassazione, ovvero dall'imposta sul reddito derivante dagli affitti (IRES) alla tassazione dei redditi di natura finanziaria sul risultato realizzato, quest'ultimo particolarmente apprezzabile da investitori previdenziali di lungo termine.

Opportune e dettagliate analisi svolte misuravano *ex ante* - in termini di rendimento - i vantaggi migliorativi di una gestione immobiliare indiretta attraverso un Fondo rispetto al possesso diretto di immobili; pertanto, il Consiglio di amministrazione dell'Istituto - nel corso del 2013 - dopo aver indetto e valutata una gara pubblica per la selezione di una SGR immobiliare, diede il via al Fondo Giovanni Amendola suddiviso in due comparti.

In origine, la linea strategica del Comparto Uno (80% del patrimonio) prevedeva la valorizzazione degli immobili apportati (siti nella Capitale) mediante una gestione focalizzata all'incremento dei canoni ed alla riduzione del tasso di sfritto e di morosità. Tale strategia veniva supportata da iniziative di sviluppo di servizi accessori ai conduttori sul modello del c.d. *Social Housing*, al fine di rendere gli immobili maggiormente competitivi sul mercato; era, inoltre, previsto un piano manutentivo di medio e lungo termine con l'obiettivo di mantenere in buono stato conservativo gli immobili e migliorare le loro performance energetiche accrescendone il valore patrimoniale.

Il comparto Due (immobili fuori Roma), diversamente, adottava una strategia di valorizzazione e rotazione al fine di migliorarne ed aumentarne il rendimento anche a fronte di maggiori rischi, ricorrendo in parte ad operazioni di sviluppo; veniva privilegiata la diversificazione degli investimenti in base all'area geografica, rispetto alla sola esposizione Italia e destinazione d'uso, rispetto alla prevalenza di residenziale.

3. Il perdurare della crisi previdenziale e la modifica del modello gestionale

Il biennio successivo alla creazione del Fondo ha fatto emergere con maggiore chiarezza – come ampiamente descritto – lo squilibrio finanziario della gestione previdenziale e, nel panorama che si era venuto a delineare, la questione della redditività degli investimenti dell'Istituto che aveva spinto a identificare nel Fondo Immobiliare un potenziale alleato nel generare ritorni, ha mutato radicalmente il proprio ruolo assumendo significati e funzioni del tutto nuovi e diversi, più strettamente connessi con la necessità di fornire adeguate risorse finanziarie per le esigenze di cassa della gestione corrente; si è quindi imposta la necessità di reperire adeguate risorse finanziarie liquide per assicurare l'erogazione delle prestazioni e il finanziamento della spesa corrente.

In tal senso, le alternative offerte dallo scenario attuale non erano illimitate ma, al contrario, erano costituite essenzialmente dalla possibilità di procedere alla vendita e realizzazione di una parte dei titoli finanziari detenuti dall'ente, ovvero agendo sulla dismissione di una parte del patrimonio illiquido facente capo all'Istituto, quali l'immobiliare, il private equity e i finanziamenti in essere con gli iscritti.

Verso la fine del 2015, la Società Mangusta Risk - il risk manager dell'Istituto - ha elaborato utilizzando le proiezioni attuariali di quel tempo, una analisi dettagliata dello scenario prevedibile per verificare la sostenibilità della gestione previdenziale.

Da tale analisi emerse che l'Istituto disponeva di sufficiente patrimonializzazione per affrontare gli impegni finanziari nel medio lungo periodo, ma evidenziava una criticità rispetto al basso tasso di liquidità del patrimonio (che si attesta su circa il 27%) a fronte di necessità di cassa immediate, elevate e costanti per un lungo periodo.

In questa situazione si è imposto, quindi, la necessità di una revisione del modello gestionale, attraverso l'adozione, in luogo della "allocazione strategica", di un nuovo modello c.d. "LDI - liabilities driven investing", nel quale gli investimenti vengono realizzati in funzione delle esigenze di copertura dei flussi di cassa passivi, approvato dal Consiglio di amministrazione nel dicembre 2015.

Il perdurare della crisi e le conseguenti esigenze di liquidità della Gestione Sostitutiva dell'A.G.O., hanno, dunque, determinato il passaggio da un obiettivo di rendimento del patrimonio, per compensare la temporanea difficoltà del sistema previdenziale, ad un modello di gestione che ha come obiettivo primario la generazione di liquidità in misura adeguata alle passività, la gestione dei rischi di portafoglio (principalmente azionario) come obiettivo di secondo livello e in fine il perseguimento di un tasso di rendimento obiettivo.

In questo contesto è stata privilegiata la liquidabilità degli strumenti, favorendo - ove possibile - la riduzione degli asset illiquidi, oltre al piano di dismissione del patrimonio immobiliare varato dal Gestore del Fondo Immobiliare si è intervenuto su: abolizione dei mutui, contingentamento dei prestiti, vendita del portafoglio hedge fund, riduzione senza sostituzione del portafoglio investito in Private Equity.

Il valore della riduzione integrata degli asset illiquidi e del risultato ottenuto a seguito delle decisioni scaturite dal nuovo modello gestionale (triennio 2016-2018), può essere così sintetizzato:

- il piano di dismissione del patrimonio immobiliare - che ha coinvolto complessivamente circa 650 milioni di euro di patrimonio per un totale di 71 stabili, 1.474 abitazioni, 48 negozi e 134 uffici – che dalla sua partenza, cominciata effettivamente a febbraio 2017 con le prime vendite dopo la negoziazione con le organizzazioni sindacali degli inquilini, sono stati rimborsati dal Fondo all'Istituto **202 milioni di euro** alla chiusura dell'esercizio 2018 a fronte di rogiti effettuati e proposte di vendita ancora da incassare a fine maggio 2019 per un totale di €295 milioni (240 rogitati e 55 proposte).
- in assenza di nuove erogazioni dei mutui - sospese dall'inizio del 2015 - l'effetto congiunto di surroghe e di estinzioni anticipate suggerite dall'Istituto con lettere personalizzate che ne mostravano i vantaggi, ha portato ad una riduzione del capitale in esposizione verso i mutui agli aderenti da 89 milioni di euro agli attuali 21 milioni, con un recupero di **67 milioni di euro** e la chiusura - in quattro anni - di più di 500 posizioni finanziate;
- il portafoglio immobilizzato prestiti agli iscritti e dipendenti - contingentati dall'inizio del 2015 – nonostante il finanziamento intervenuto a favore del fondo contrattuale dell'ex Fissa di 12 milioni di euro, è passato – in quattro anni - da 31 milioni di euro ad un capitale di 26 milioni, con un recupero di **5 milioni di euro** per effetto del minor

numero di concessioni a seguito della riduzione delle somme stanziare, dei massimali a garanzia e degli interventi di razionalizzazione dei parametri di concessione;

- il portafoglio investito in private equity - nella fase matura del proprio ciclo di vita - non è stato rinnovato; i rimborsi di capitale ammontano a **55 milioni di euro**, rispetto ad una consistenza residua di 31 milioni;
- la quota di patrimonio investita in Fondi hedge, nata con la finalità di aggiungere valore nelle fasi molto volatili dei mercati, è stata interamente venduta tra la fine 2016 e l'inizio 2017, ottenendo un rilascio di capitali liquidi per **35 milioni di euro**.

4. Vantaggi della costituzione del Fondo

È stato anticipato precedentemente come, a conforto della decisione di costituire il fondo, specifiche analisi quantitative fondate su dati previsionali misuravano la convenienza della gestione indiretta rispetto a quella diretta in immobili.

La stessa analisi è stata ripetuta in itinere - a cinque anni dalla partenza - con valori effettivi a consuntivo, per verificare la correttezza e il rispetto delle intenzioni originali.

Gli esiti dello studio, confermano la bontà delle previsioni.

I dati utilizzati provengono dai bilanci dell'Istituto, dalle relazioni del Fondo Immobiliare, dalla sintesi delle tabelle Covip - annualmente elaborate rispetto ai dati dell'INPGI - e dall'indice dei prezzi delle abitazioni elaborato dall'ISTAT in base ai dati provenienti dall'Agenzia delle Entrate.

L'analisi si è articolata nella conferma delle ipotesi iniziali (I) e (II) e nella valutazione del *case study* (III):

- I. verifica della convenienza della gestione indiretta
- II. analisi della tempistica degli apporti
- III. quantificazione dello scostamento del piano di vendita rispetto all'obiettivo originario del Comparto Uno del Fondo

I. Verifica della convenienza della gestione indiretta

L'apporto degli immobili al fondo ha comportato diversi vantaggi sia di natura fiscale sia a livello gestionale.

Il fondo immobiliare come già detto – al contrario della gestione diretta da parte dell'Istituto – non è soggetto annualmente al pagamento dell'IRES sui redditi derivanti da canoni di locazione ed inoltre l'IVA pagata per acquisti e manutenzioni di immobili è detraibile in quanto trova piena applicazione la disciplina del "pro rata".

L'analisi ex post su dati reali, ha evidenziato e confermato - dalla nascita del Fondo INPGI a fine 2018 - che i costi sostenuti per la gestione del Fondo (commissioni SGR, commissioni banca depositaria, società di revisione, esperti indipendenti, spese per

comitati e assemblee) pari a circa € 14 milioni, sono stati ampiamente compensati dai vantaggi di natura fiscale ottenuti dall'Istituto.

In particolare l'Ente, attraverso gli apporti periodici di immobili al Fondo, non ha sostenuto IRES per circa € 12 milioni ed ha recuperato circa € 16 milioni di IVA (di cui € 15 milioni inerenti ad una partecipazione, il cui rimborso accelerato ha permesso di sostenere indirettamente minori oneri finanziari per circa 1 milione).

A livello gestionale il fondo INPGI ha permesso:

- L'implementazione e la realizzazione di un piano di regolarizzazione dell'intero patrimonio immobiliare, sia da un punto di vista urbanistico/catastale/documentale che di rimozione fisica/edilizia delle difformità che avrebbero reso gli immobili non trasferibili per irregolarità da sanare, che ha coinvolto circa 2.200 unità principali e le relative pertinenze;
- L'implementazione di un piano di dismissione (post regolarizzazione) puntuale e per singolo appartamento (1.614 unità principali oltre alle pertinenze per un totale di 277.500 metri quadrati) per la massimizzazione del valore attraverso una gestione di una fitta e complessa rete di vendita, siti internet, azioni di marketing per le vendite a terzi, gestione di complesse trattative con i sindacati inquilini per l'alienazione degli immobili agli inquilini occupanti;
- La realizzazione di un piano di dismissione di asset terziari (6 immobili per circa 150 milioni di valore) mediante opportune procedure competitive ed il coinvolgimento di investitori/acquirenti nazionali ed internazionali di primario standing (175 contatti con investitori, 46 accordi di confidenzialità firmati, 11 proposte ricevute);
- Implementazione del piano di ristrutturazione degli immobili che, sottoposti ad importanti processi di valorizzazione (post studi di fattibilità), hanno permesso una migliore commerciabilità, altrimenti non ottenibile.

Appare pertanto evidente che gli innumerevoli vantaggi gestionali di cui sopra siano stati una importantissima risorsa per l'Istituto senza un aggravio di costi interni di struttura per ampliamento dell'organico o di compensi per le prestazioni di professionisti che l'Istituto avrebbe dovuto ricercare sul mercato.

II. analisi della tempistica degli apporti

Sulla base delle rilevazioni dei prezzi delle abitazioni effettuate dall'ISTAT (Ipab) negli ultimi cinque anni, suddivise per le principali città italiane oppure per aree geografiche di appartenenza, l'apporto in blocco di tutti gli immobili in portafoglio da subito, in unico anno, (invece che a tranches) avrebbe fatto registrare maggiori plusvalenze per l'Istituto che tuttavia sarebbero poi diventate maggiori minusvalenze implicite (circa 90 milioni di euro di minusvalenze aggiuntive per la quota residenziale) a fine 2018.

Il perdurare della crisi del settore immobiliare, infatti, ha causato una diminuzione media dei prezzi delle abitazioni usate sull'intero territorio nazionale pari a circa l'11,63% nel periodo compreso tra inizio 2014 e fine 2018.

Prendendo in considerazione i dati relativi alla città di Roma - nello stesso intervallo di tempo - il calo è più marcato e pari a circa il 19,72%. La prevalente concentrazione del patrimonio immobiliare dell'Istituto nella città di Roma, rende assai evidente che la svalutazione subita negli ultimi anni dal patrimonio è maggiore della media nazionale.

III. quantificazione dello scostamento del piano di vendita rispetto all'obiettivo originario del Comparto Uno del Fondo

La vendita del patrimonio nel corso degli anni – oltre all'attività di asset management della SGR - ha permesso di limitare l'impatto della discesa dei prezzi delle abitazioni e della minusvalenza implicita per l'Istituto al 31/12/2018.

Sulla base dei valori di apporto e dei dati ISTAT, se l'Istituto avesse mantenuto in portafoglio tutti gli immobili, senza procedere al piano di dismissione, avrebbe avuto a fine 2018 una minusvalenza implicita di circa €87,5 milioni (di cui €62,5 solo su gli asset ad uso residenziale)

Con il piano di dismissione, invece, i dati consuntivi del bilancio del Fondo evidenziano nello stesso periodo che le minusvalenze realizzate (per vendita) e quelle implicite (da valutazione) presenti nel fondo immobiliare sono state ben inferiori al dato stimato sopra evidenziato. Infatti, sono state pari a €68 milioni, di cui circa €43 milioni sugli asset ad uso residenziale, su cui ha influito - in forma rilevante - anche la scontistica applicata sugli asset in dismissione (25%).

A tutto ciò va aggiunto il fatto che la decisione dell'Istituto di limitare - su indicazioni del risk manager e tramite l'operato della SGR – la scontistica agli inquilini al 25% , - evitando un ulteriore sconto del 15%, richiesto in sede di negoziazione da Sindacati e Comitati Inquilini - ha fatto sì che venissero garantiti i necessari flussi di liquidità all'INPGI scongiurando una perdita aggiuntiva di € 25,8 milioni sul patrimonio ad oggi venduto, che equivale a circa €84,8 milioni se riferita al totale del patrimonio in dismissione; perdita insostenibile per il Conto Economico dell'Ente.

5. L'ipotesi del c.d. Bilancio Consolidato

Va infine precisata la questione relativa alla redazione del bilancio consolidato tra l'INPGI e il Fondo Immobiliare. La normativa (art. 25 D. Lgs. 1991/127) individua chiaramente i soggetti obbligati alla redazione del bilancio consolidato evidenziando il principio del controllo di una impresa. E' ovvio che l'Istituto non ha questo potere su Investire Immobiliare SGR, mentre, al contrario, possiede la facoltà di indirizzare, verificare ed approvare l'operato della stessa, nel rispetto dell'autonomia gestionale e di quanto stabilito nel Regolamento del Fondo Immobiliare, attraverso il Comitato di Comparto. Tuttavia, anche in mancanza di un consolidamento formale, l'Istituto diffonde un'ampia informativa circa l'andamento del Fondo Immobiliare. Ciò avviene periodicamente con la pubblicazione - sul sito dell'INPGI - della sintesi della relazione semestrale del Fondo prodotta da Investire SGR.

Il documento di Bilancio stesso dell'INPGI, nella nota informativa che illustra lo Stato Patrimoniale, dà rilievo al valore di mercato del Fondo rispetto al dato contabile, ne quantifica gli scostamenti e ne riporta le motivazioni.

Lo stesso dato di patrimonio netto di bilancio viene rettificato del valore implicito degli investimenti, sommando le plusvalenze e deducendo le minusvalenze per la redazione del Bilancio Tecnico Attuariale, al fine di fornire la migliore rappresentazione della consistenza del valore di ogni asset in portafoglio, incluso ovviamente quello principale, il Fondo Giovanni Amendola.

D) La razionalizzazione e il contenimento dei costi di amministrazione e di struttura

Tra gli interventi di miglioramento ed efficientamento gestionale posti in essere dall'ente nel corso degli anni si registrano una serie di misure volte al contenimento dei costi struttura e del personale.

In particolare, a seguito di un processo di analisi e revisione delle procedure e delle strutture organizzative dell'ente avviato nel 2013, il Consiglio di Amministrazione dell'Istituto ha adottato nel 2014 un nuovo assetto organizzativo incentrato sulla revisione e razionalizzazione dei centri di costo mediante la costituzione di un apposito nucleo di valutazione della spesa, l'accentramento della funzione acquisti e l'introduzione di una procedura di analisi delle esigenze organizzative orientata ad individuare gli effettivi fabbisogni e ad eliminare ogni forma di costo non strettamente funzionale all'esercizio dell'attività istituzionale.

In tale contesto, una particolare attenzione è stata riservata ai processi di selezione dei fornitori, anche attraverso il frequente ricorso alle apposite piattaforme esse a disposizione dal Mepa e dalla Consip.

Si è potuto quindi ridurre il volume della spesa, passata da 25,8 milioni di euro del 2016 a 23,7 milioni di euro del 2018 (-2,1 milioni, corrispondenti a -8,13%) migliorandone al contempo il livello di qualità.

Sul fronte degli Organi di amministrazione si è registrata una netta riduzione dei compensi e delle spese di funzionamento, passate da 1.388.000 euro del 2014 a 1.094.000 del 2018 (- 21,2%), in conseguenza di una politica di contrazione dei costi di amministrazione attuata anche mediante una più razionale organizzazione delle modalità di esercizio dell'azione di governo dell'ente.

Anche per quanto attiene al costo del personale, si è proceduto all'elaborazione di un monitoraggio delle procedure organizzative funzionale ad un riequilibrio della distribuzione delle risorse in funzione della effettiva ripartizione dei carichi di lavoro.

In tal modo è stato possibile contenere e addirittura ridurre il costo del personale, che - per sua natura - è normalmente destinato fisiologicamente ad incrementarsi per effetto delle dinamiche retributive connesse all'evoluzione delle carriere. La riduzione del costo è stata resa possibile adottando misure di blocco del turn over e di sensibile contrazione del ricorso ad assunzioni sostitutive connesse ad assenza temporanee per gravidanza, malattia, ecc.

L'effetto delle politiche gestionali poste in essere ha consentito la riduzione dell'organico da 206 unità nel 2014 alle attuali 199.

Il costo nominale complessivo del personale, nel 2018, costituisce il 68,8% del totale dei costi e ammonta a circa 16,3 milioni di euro, in diminuzione di circa 0,35 milioni di euro (-2,08%) rispetto al 2017. Si conferma, quindi, il trend dell'ultimo triennio, che ha visto scendere costantemente il valore dei costi nominali complessivi del personale da 17 milioni di euro del 2016 ai 16,3 milioni di euro del 2018.

Al fine di inquadrare correttamente il fenomeno sul piano gestionale, tuttavia, occorre operare un riclassificazione del costo che tenga conto del fatto che il personale dell'Istituto assolve anche funzioni di gestione di attività per conto di terze parti, che l'Istituto si è assunto sulla base di apposite convenzioni che prevedono il ristoro degli oneri di gestione.

Pertanto, dal costo nominale complessivo bisogna detrarre le entrate che affluiscono all'ente a titolo di rimborso degli oneri gestionali riferiti ad attività svolte per servizi resi a terzi.

Inoltre, è necessario sterilizzare dal costo del personale l'importo corrisposto ai legali dell'ente a titolo di quota parte delle spese legali incassate per effetto di contenziosi conclusi favorevolmente.

Il costo del personale effettivo, riferito sia alla Gestione sostitutiva dell'AGO che alla Gestione separata, ammonta quindi nel 2018 a 13 milioni (in evidente diminuzione rispetto ai 13,4 milioni del 2017 e ai 14,5 milioni del 2016).

Per confrontare il volume di spesa per il personale dell'INPGI con quello degli altri enti e casse previdenziali private del comparto ADEPP – nell'ambito del quale i trattamenti economici e normativi sono determinati dal relativo contratto collettivo nazionale – ed analizzarli anche in relazione al numero delle posizioni contributive della platea degli iscritti, si rende necessario, su piano metodologico, operare il seguente processo per rendere omogenei i dati da comparare:

- prendere a riferimento la voce “stipendi e salari” (al netto, quindi, degli oneri previdenziali) in quanto è l'unica che risulta chiaramente distinta in tutti gli schemi di bilancio pubblicati dagli enti;
- stimare il numero degli iscritti non solo in funzione delle “teste” ma anche in relazione ai carichi di lavoro connessi al volume degli adempimenti necessari a gestire le relative posizioni contributive, tenuto conto della specificità del regime previdenziale della gestione sostitutiva dell'AGO dell'INPGI che assicura giornalisti titolari di un rapporto di lavoro dipendente e che, pertanto, presuppone una complessità di gestione delle posizioni contributive in misura del tutto speculare all'analoga gestione dell'INPS. In tal senso, quindi, anche solo limitandosi alla periodicità mensile, il numero di adempimenti relativo ai 15.000 iscritti attivi alla gestione sostitutiva dell'AGO INPGI va moltiplicato per 12, corrispondente – quindi – a 180.000 iscritti con adempimenti a periodicità annuale. A tale numero si devono sommare i restanti 40.000 iscritti alla gestione Sostitutiva, cui si aggiungono i circa 35.000 iscritti alla gestione separata, per un totale complessivo, quindi, di circa 255.000 iscritti con adempimenti a cadenza “annuale”.

Sulla scorta della metodologia di comparazione illustrata, quindi, emerge un quadro riassunto nella sottostante tabella:

ENTE	NUMERO ISCRITTI	NUMERO DIPENDENTI	MONTE SALARI E STIPENDI	STIPENDIO MEDIO	NUMERO POSIZIONI ISCRITTI PER DIPENDENTE	STIPENDIO MEDIO PER POSIZIONE ISCRITTO
INPGI	255.000	200	€ 7.991.000,00	€ 39.955,00	1275	€ 31,34

Dalla comparazione emerge che la retribuzione media annua dei dipendenti dell'Istituto (pari a circa 40.000 euro) si colloca in linea con quella di altri enti del comparto e al di sotto della media complessiva (pari a circa 45.500 euro).

Particolarmente interessante, inoltre, è il dato relativo al rapporto tra le posizioni assicurative gestite da ciascun dipendente e la relativa quota retributiva. Il valore relativo all'INPGI fa emergere una retribuzione per ciascuna posizione di iscritto pari a 31,4 euro, decisamente inferiore alla media complessiva del comparto, pari a 65,61 euro.

LE CAUSE DELL'ANDAMENTO NEGATIVO DELLA GESTIONE SOSTITUTIVA DELL'AGO

Dal quadro descritto emerge chiaramente lo sforzo, attuato dall'INPGI, di riformare il proprio regime previdenziale intervenendo su tutti i parametri sui quali era possibile agire, salvaguardando l'equità intergenerazionale e preservando – anche con riferimento al contributo straordinario introdotto a carico degli assegni pensionistici medio-alti - l'osservanza dei vincoli legislativi di rango costituzionale legati all'intangibilità dei trattamenti in essere.

E l'impegno ha dato i suoi frutti, se – nonostante i fattori strutturali propri del sistema generale già rappresentati (andamento demografico e contrazione del mercato del lavoro) e gli aspetti congiunturali avversi legati alla spesa per ammortizzatori sociali – l'INPGI ha chiuso i propri conti in attivo fino all'esercizio 2016, valorizzando efficacemente le potenzialità del proprio patrimonio mobiliare e immobiliare, attraverso una politica di investimenti prudente e oculata che ha garantito rendimenti tali da poter compensare lo squilibrio della gestione previdenziale.

Dall'esame complessivo della situazione torna ad emergere, tuttavia, l'evidenza di un sistema previdenziale incardinato su una sottostante platea assicurata le cui dimensioni – per quanto riguarda i titolari di lavoro dipendente, assicurati presso la Gestione sostitutiva dell'AGO) sono in costante contrazione, e ciò si riflette inevitabilmente sul calo costante delle entrate.

E tale fattore, peraltro, assume una rilevanza ancora maggiore in quanto riferito ad un bacino ristretto e circoscritto di soggetti – gli iscritti all'albo professionale – rispetto alla più ampia generalità dei lavoratori dipendenti, assicurati presso l'INPS.

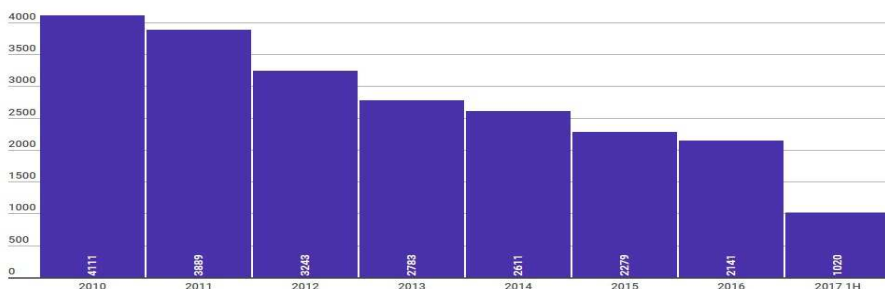
Tale circostanza non consente, quindi, all'INPGI, di beneficiare di quegli effetti compensativi legati alle dinamiche di “traslazione” del volume degli occupati da un settore a un altro – connessi all'evoluzione tecnologica e alla conseguente trasformazione dei processi lavorativi e dei profili professionali - di cui beneficia l'assicurazione generale obbligatoria dell'INPS.

Le ragioni della contrazione della platea degli iscritti sono evidentemente legati, come già accennato, sia al perdurare dello stato di crisi economica che ha interessato il settore editoriale che alle trasformazioni dei modelli organizzativi in base ai quali viene svolta la professione giornalistica, sempre più orientata verso l'area del lavoro autonomo e sempre meno verso quella del lavoro dipendente.

Per quanto riguarda il primo fattore, in particolare, dall'analisi degli indicatori economici del settore emerge che le risorse, nel mondo dell'editoria tradizionale, si sono progressivamente erose nel corso degli ultimi anni e, quindi, il settore non dispone più di quei volumi economici e di mercato che consentono di porre in essere politiche espansive sul fronte dell'occupazione giornalistica, che – infatti – ha fatto registrare un costante arretramento che si attesterà su uno “zoccolo duro” ancora lungi dall'essere stato raggiunto. Questo accade in Italia così come in ogni altra parte d'Europa e negli Stati Uniti.

Il valore complessivo dei ricavi del settore editoriale è stato pari, nel 2017, a 4,2 mld di euro (-17,7% rispetto al 2013). Se prendiamo come riferimento il 2010, la flessione complessiva dei cinque principali gruppi editoriali (RCS, GEDI, Caltagirone, Sole 24 Ore e Poligrafici Editoriale) sui ricavi a fine 2016 è stata di quasi due miliardi di euro, 1.970 milioni per la precisione, pari a un -48%, che ci dice che **in sette anni i ricavi dei cinque maggiori editori italiani di quotidiani si sono praticamente dimezzati**.

Ricavi andamento 2010 - H1 2017 dato aggregato



Il numero dei dipendenti medi dei cinque gruppi è invece diminuito, dal 2010 al primo semestre del 2017, di 5.104 unità (-38%).

Organici medi: totale dato aggregato e per singolo gruppo editoriale



La redditività si è mantenuta su valori modesti. Alla riduzione dei ricavi e del valore della produzione (-17,8% negli ultimi cinque anni) hanno fatto seguito profonde politiche di riduzione delle spese di gestione con la conseguenza che i costi operativi nel 2017 risultano inferiori di quasi il 25% rispetto al 2013, ed il costo del lavoro che, corrispondentemente, si è ridotto di quasi il 24%.

(Fonte Dati: "AGCOM - Focus Bilanci Editoria 2013-2017"; "MEDIAHUB - Report Industria dell'informazione 2010-2017")

Tutto questo è sintetizzabile nel dato – pubblicato da un recente studio di Mediobanca - afferente le perdite nette fatte registrare dai principali gruppi editoriali italiani nel periodo 2013-2017, pari a circa 1,2 miliardi di euro.

LA SOLUZIONE PROPOSTA

L'ALLARGAMENTO DELLA PLATEA DEGLI ISCRITTI

E proprio analizzando i processi di trasformazione in atto nel mondo della professione giornalistica che si è nitidamente individuato il principale fenomeno che sta determinando l'erosione della platea assicurata presso l'ente e che consiste nella progressiva migrazione dell'informazione verso forme e canali di comunicazione sempre meno legati al sistema dei media tradizionali.

Al giornalismo, inteso come attività di raccolta, analisi, diffusione e commento di fatti e notizie, rivolta verso la pubblica opinione, si sta da tempo affiancando – fino quasi a cedere il passo – una nuova tipologia di interlocuzione con il pubblico i cui canoni essenziali differiscono, in quanto sempre più influenzati dalla finalità di confezionare e orientare il messaggio informativo verso esigenze di specifico interesse dei committenti.

E' il mondo della comunicazione, improntato a diffondere – con qualunque mezzo di interazione interpersonale e avvalendosi, in particolare, delle nuove tecnologie telematiche e digitali - messaggi finalizzati non tanto a “informare e formare” l'opinione pubblica quanto, piuttosto, a rappresentare e promuovere l'immagine e la reputazione - di una Istituzione, di una libera associazione espressione di pensiero ovvero di un operatore economico, di un brand, ecc - veicolando valori positivi da associare agli stessi “committenti”.

In tale scenario si sono, nel corso del tempo, sempre più affermate e consolidate nuove figure professionali, talvolta altamente specializzate, di operatori qualificati nell'utilizzo delle tecniche e degli strumenti di comunicazione, nell'ambito delle quali hanno spesso trovato collocazione – quasi “riciclandosi” - anche giornalisti iscritti al relativo albo professionale, in quanto spesso dotati delle competenze necessarie a sviluppare tali nuove attività.

L'INDIVIDUAZIONE DEI COMUNICATORI PROFESSIONALI

I nuovi operatori di questo settore, sussumibili nella figura del “comunicatore professionale” e inquadrabili giuridicamente nel contesto delle professioni non regolamentate in albi di cui alla legge 14 gennaio 2013 n. 4, al D.lgs. n. 13 del 16 gennaio 2013 e alla norma UNI 11483, sono identificabili mediante l'individuazione del perimetro di attività che vengono concretamente svolte dagli stessi, secondo un percorso giuridico argomentativo del tutto analogo a quello che, nel corso degli anni, è stato elaborato in ambito giornalistico.

Come è noto, infatti, la definizione di attività giornalistica non si rinviene in alcuna norma di diritto positivo, ma si desume da una produzione interpretativa di fonte giurisprudenziale che si è venuta a stratificare e consolidare nel tempo che si fonda essenzialmente sugli elementi della “rielaborazione critica e con apporto originale del pensiero”, da parte del giornalista, dei fatti e delle notizie da diffondere, finalizzata a trasferire informazioni e commenti presso una pluralità potenzialmente indistinta di persone (c.d. “opinione pubblica”) con lo scopo di accrescerne il grado di consapevolezza e di comprensione dei fenomeni e degli argomenti oggetto del messaggio informativo giornalistico.

L'attività del Comunicatore professionale – che, in quanto tale, deve essere svolta con continuità e non in via del tutto sporadica o occasionale – presenta molte affinità con quella giornalistica di informazione (raccolta, elaborazione, commento di notizie, pubblicazione e

diffusione delle stesse attraverso un qualunque strumento di comunicazione interpersonale) ivi compreso lo stesso livello di responsabilità in termini di autenticità e fedeltà dei fatti e delle notizie diffuse, diversificandosi però essenzialmente sotto il profilo “finalistico”, essendo la stessa indirizzata al conseguimento di specifici obiettivi assegnati dal soggetto per conto del quale opera il medesimo Comunicatore e in funzione del quale viene pianificata e realizzata l’iniziativa di comunicazione.

L’elemento “finalistico” e “di scopo” che contraddistingue l’attività del Comunicatore, unitamente all’attenuazione del criterio dell’“originalità ed indipendenza di pensiero”, contribuisce a differenziarne, quindi, la figura e il ruolo sia rispetto all’attività giornalistica – per l’esercizio della quale l’attuale ordinamento prevede l’obbligo di iscrizione nel relativo Albo – sia rispetto ad altre forme di “comunicazione” in senso lato, con particolare riferimento a quelle di marketing e pubblicitarie. In queste ultime, infatti, lo scopo del messaggio informativo è tipicamente quello commerciale, costituito dall’obiettivo di incrementare le vendite di un prodotto o di un servizio.

Sulla scorta delle considerazioni svolte, pertanto, si perviene ad una definizione giuridica dell’attività del comunicatore come di colui che, per conto terzi e nell’ambito di un rapporto lavorativo di natura subordinata o autonoma, pianifica, elabora, confeziona, cura o realizza, in qualunque forma - verbale, di testi scritti, di immagini, di produzioni audio/video, di contenuti multimediali anche su piattaforme web – messaggi a carattere informativo o comunicativo destinati ad essere veicolati, con qualsiasi strumento di diffusione e di supporto tecnologico, verso una platea di utenti generalizzata o ristretta, al fine di conseguire l’obiettivo assegnato dal committente costituito dall’esigenza di diffondere informazioni su termini e modalità di fruizione o sulle caratteristiche di servizi offerti nell’ambito di funzioni pubbliche o attività private o di sensibilizzare l’opinione pubblica su temi di interesse generale o particolare ovvero di promuovere l’immagine e la reputazione pubblica di privati, enti e istituzioni, persone fisiche o giuridiche, con esclusione delle attività aventi finalità meramente pubblicitaria e di marketing.

A conferma della concreta e attuale presenza del profilo professionale dei comunicatori nell’ambito del tessuto economico, sociale e imprenditoriale del Paese, si rappresenta che, sul piano statistico, l’ISTAT – a seguito della revisione della “Nomenclatura e classificazione delle unità professionali” operata nel 2011, che recensisce tutte le forme di occupazione a carattere professionale – ha previsto, nell’ambito delle professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione, nella sezione riservata agli specialisti in scienze umane, sociali, artistiche e gestionali, nell’area scienze gestionali, commerciali e bancarie, la figura degli “Specialisti delle relazioni pubbliche, dell’immagine e professioni assimilate”.

Sotto il diverso profilo della disciplina negoziale del rapporto di lavoro, in occasione della recente stipula del “Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per Dirigenti, Quadri, Impiegati e Operai del Terziario Avanzato” – avvenuta in data 26 giugno 2018 – è stata prevista, nell’ambito dei diversi livelli di inquadramento elaborati, una specifica Area “Comunicazione-Grafica” alla quale fanno capo una serie di differenti profili professionali che vanno dal “Responsabile Ufficio Stampa” al “Redattore prodotto multimediale”, dal “Tecnico della Comunicazione” al Responsabile e al Coordinatore della “Comunità Virtuale”, ivi compresi i ruoli legati alle attività digitali (“Web Content Specialist”), tutti riconducibili nell’alveo dell’attività di comunicazione come definita e classificata sia dalla norma UNI che dalla Nomenclatura ISTAT.

In senso conforme si stanno orientando anche altre associazioni datoriali e dei lavoratori, per allargare sempre di più il perimetro dei settori nei quali andare a definire una disciplina ad hoc per la figura professionale dei comunicatori.

Tale processo costituisce una trasposizione, nell'ambito del settore privato, di quanto già avvenuto nel settore pubblico in occasione dei recenti rinnovi contrattuali che hanno interessato i dipendenti dei diversi comparti con l'introduzione della nuova figura del comunicatore.

LA TUTELA DELL'INTERESSE PUBBLICO

E' sempre più evidente l'assoluta osmosi presente tra i due ambiti di attività, che determina con sempre maggiore frequenza – sul piano concreto – una interazione sinergica tra le due funzioni. Appare, pertanto, in primo luogo, coerente con il quadro che emerge dall'analisi del sottostante tessuto socio economico, intercettare tale forma di stretta interazione tra le due figure professionali riconducendole entrambe nell'alveo di un medesimo ente di previdenza in grado di garantire, in armonia con il sistema generale, livelli di welfare "customizzati" verso platee affini sia in termini di realtà e contesti lavorativi che, quindi, di specifiche esigenze di tutela.

L'inclusione dei comunicatori nella platea degli iscritti all'INPGI, pertanto, oltre a garantire – così come certificato dalle proiezioni tecnico attuariali elaborate da esperti indipendenti - quella modifica strutturale in grado di assicurare l'equilibrio finanziario nel medio lungo periodo della gestione previdenziale, costituisce una straordinaria occasione per intercettare e governare in anticipo un fenomeno – quello delle nuove forme di comunicazione e informazione – che svilupperà inevitabilmente esigenze di welfare specifico di settore che difficilmente potranno trovare adeguate risposte nell'ambito del sistema generale, per definizione ontologicamente rivolto a soddisfare istanze di tutela di più ampio raggio.

Ma i vantaggi, per la collettività, non si limitano a ciò.

Come detto, il progetto consente di superare, in via strutturale, le attuali criticità legate allo squilibrio della gestione previdenziale dell'INPGI. Squilibrio che, qualora non affrontato nei termini sopra illustrati, è potenzialmente destinato ad incidere negativamente sul sistema previdenziale generale.

Qualora, infatti, l'attuale gestione sostitutiva INPGI venisse assorbita dell'INPS, l'operazione - al netto del patrimonio dell'ente, destinato comunque ad esaurirsi nel volgere di poco tempo – produrrebbe un passivo di circa 600 milioni di euro annui di cui il predetto ente dovrebbe farsi carico. Tenuto conto del modello di finanziamento di quest'ultimo – improntato al ripianamento delle passività di gestione da parte dello Stato – si determinerebbe un aggravio di oneri di pari entità (600 milioni di euro annui) a carico della finanza pubblica.

Anche per tale ragione la proposta normativa assume ulteriore validità risolutiva sul piano degli interessi pubblici.

APPROFONDIMENTO SUL FONDO INTEGRATIVO “EX FISSA”

Tra le attività non istituzionali svolte dall'INPGI rientra – a seguito di una apposita convenzione sottoscritta tra l'Ente, la FIEG Federazione Italiana Editori Giornali e la FNSI Federazione Nazionale della Stampa Italiana - la gestione del Fondo Contrattuale Integrativo “ex fissa”, costituito nel 1985 tra le predette Parti sociali rappresentative degli interessi sindacali rispettivamente dei datori di lavoro del settore editoriale e dei giornalisti dipendenti dalle imprese editrici, al fine di erogare una prestazione integrativa – di natura contrattuale e finanziata con uno specifico contributo a carico delle aziende aderenti al relativo contratto collettivo nazionale di lavoro giornalistico - in occasione dell'accesso al pensionamento.

L'Inpgi, in conformità a quanto previsto dal proprio Statuto dell'epoca (approvato con DPR 24 agosto 1963, n.1331) in data 31 ottobre 1985 ha deliberato l'accettazione della predetta designazione per l'assunzione della gestione di tale forma previdenziale integrativa. La delibera è stata regolarmente approvata dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale con provvedimento del 9 gennaio 1986.

La *governance* del Fondo è esercitata dalle Parti sociali - attraverso una apposita Commissione paritetica – mentre INPGI si è limitato a costituire una speciale gestione a contabilità separata, finanziata dai contributi versati dai datori di lavoro tenuti all'applicazione del Contratto Collettivo Nazionale di categoria e ha operato nella sua qualità di mero gestore del servizio di cassa per conto della Parti sociali. L'Istituto, infatti, non ha mai assunto alcuna responsabilità propria in ordine alle obbligazioni a carico del Fondo, essendo tenuto unicamente ad assicurare l'operatività amministrativa degli adempimenti a carico delle aziende e della altre attività necessarie per il funzionamento dello stesso.

In particolare è sempre stato previsto che l'INPGI eroghi la prestazione ai beneficiari nel limite delle risorse finanziarie esistenti, derivanti – come detto – dalla specifica contribuzione versata dai datori di lavoro, senza – pertanto – impegnare alcuna risorsa propria.

L'assetto giuridico delineato è stato oggetto anche di numerose pronunce giurisprudenziali, con le quali i Giudici hanno sistematicamente sottolineato l'assenza di ogni profilo di responsabilità in capo all'INPGI in relazione alle decisioni di merito attinenti la gestione del Fondo (misura e struttura dei contributi e delle prestazioni, stato di liquidità finanziaria, ecc), riconoscendo *“l'origine contrattuale collettiva dell'istituto “ex-fissa”, cui l'INPGI resta formalmente estraneo in qualità di mero gestore del fondo, non vincolato dall'obbligo di corrispondere le prestazioni in assenza delle necessarie disponibilità finanziarie, stante il carattere di completa autonomia del fondo speciale, anche in virtù del principio di assoluta separatezza dei fondi destinati al trattamento integrativo rispetto a quelli destinati alla previdenza obbligatoria”*.

I Giudici hanno sempre oltretutto evidenziato il corretto operato dell'Ente nel suo ruolo di gestore del fondo, che ha sempre posto in essere tutte le attività di sorveglianza e segnalazione necessarie, avendo sempre *“tempestivamente e costantemente messo a conoscenza le parti sociali della situazione di grave carenza finanziaria del fondo.”*