

Rapporti finanziari tra bilancio dell'INPS e bilancio dello Stato

1. Introduzione

I rapporti finanziari tra lo Stato e l'INPS presentano una notevole complessità, essendo frutto di una pluriennale stratificazione normativa che, se da un lato, è risultata funzionale all'accentramento in un unico polo della previdenza e dell'assistenza pubblica¹, dall'altro, ha determinato la confluenza in un unico bilancio consolidato di una pluralità di fondi, ciascuno con un diverso apporto dello Stato, anche in termini di modalità e tempistica. La compresenza, nel bilancio dell'INPS, di gestioni in credito verso lo Stato – per tardiva attribuzione di trasferimenti – e di altre in debito verso lo Stato stesso – in quanto finanziate in via di anticipazione – e le diverse caratteristiche dal punto di vista finanziario degli istituti previdenziali e assistenziali progressivamente confluiti nell'INPS sono tra i fattori alla base delle complessità delle relazioni finanziarie tra i due soggetti pubblici. Tale complessità genera aspetti problematici, periodicamente evidenziati dalla Corte dei Conti in sede di Relazione annuale sulla gestione finanziaria dell'INPS.

In particolare, emerge l'incremento progressivo della posizione debitoria dell'Istituto nei confronti dello Stato, in parte compensata da poste creditorie. La crescita dell'esposizione debitoria netta dell'INPS nei confronti dello Stato determina la progressiva erosione del patrimonio netto dell'Istituto, sebbene il conto patrimoniale dello Stato non registri parallelamente una corrispondente posizione creditoria nei confronti

¹ Ad eccezione di una quota minoritaria di prestazioni gestite dagli Enti territoriali e dallo Stato, nonché delle prestazioni dell'INAIL per l'assicurazione dei lavoratori contro gli infortuni e di altri enti previdenziali minori. Del totale delle prestazioni sociali in denaro erogate dalle Amministrazioni pubbliche per previdenza (296 miliardi nel 2015) e per assistenza (37 miliardi nel 2015), la quota erogata dall'INPS è di circa il 95 per cento per le prime e di oltre il 60 per cento per le seconde. Le nozioni di "previdenza" e "assistenza" vanno qui intese secondo la definizione della contabilità nazionale (diversa da quella della contabilità di bilancio dello Stato e dell'INPS).



dell'INPS. La compresenza di partite debitorie e creditorie reciproche di importo crescente aumenta la dimensione complessiva del bilancio dell'INPS e ne rende opaca la leggibilità.

A fine 2015, l'INPS presentava un debito nei confronti del bilancio dello Stato pari a 88,9 miliardi (tab. 1), corrispondente alla somma delle anticipazioni ricevute negli anni dal bilancio dello Stato². Contemporaneamente l'INPS vantava crediti nei confronti del bilancio dello Stato per trasferimenti non erogati pari a 38,7 miliardi. Inoltre, la posizione dell'INPS nei confronti della Tesoreria comprendeva debiti, a fronte di anticipazioni di cassa erogate nel passato, per 32,2 miliardi e disponibilità liquide giacenti in Tesoreria per 37,7 miliardi.

È naturale chiedersi da cosa derivi un debito netto nei confronti del bilancio dello Stato per decine di miliardi (destinato a portare nelle previsioni del 2016, come fa notare la Corte dei Conti, il patrimonio netto dell'Istituto in territorio negativo) a carico di un ente che essenzialmente incassa contributi ed eroga prestazioni, entrambi disciplinati interamente, per caratteristiche e importo, dalle leggi dello Stato. Per dare un ordine di grandezza, secondo la Relazione della Corte dei Conti, nella gestione finanziaria di competenza 2015, su un totale di uscite correnti di 326,5 miliardi, la spesa per prestazioni istituzionali, erogate in base a disposizioni di legge, rappresentava quasi il 95 per cento, mentre le spese di funzionamento dell'Istituto erano meno dell'1 (2,6 miliardi)³.

In questo *Flash* si ricostruisce l'origine di questo debito e si discute la sua significatività. La principale conclusione dell'analisi è che l'attuale rappresentazione contabile delle relazioni finanziarie reciproche tra Stato e INPS non è rilevante né ai fini dei saldi di finanza pubblica e del debito pubblico, né come indicatore di uno squilibrio di lungo periodo del sistema previdenziale. Una revisione di tale rappresentazione, al cui fine si propongono alcuni suggerimenti, sarebbe opportuna per evitare l'insorgere di allarmi ricorrenti non fondati e per consentire di evidenziare meglio i riflessi finanziari dell'attività dell'INPS per gli aspetti effettivamente sotto il controllo dell'Istituto.

2. Origine del debito dell'INPS nei confronti dello Stato

Da un punto di vista formale il bilancio dello Stato non può coprire con trasferimenti a carico della fiscalità generale la differenza tra uscite per prestazioni della previdenza ed entrate contributive. La normativa vigente stabilisce, infatti, il principio dell'equilibrio finanziario delle gestioni previdenziali dell'INPS (lavoratori dipendenti, coltivatori diretti, commercianti, artigiani, dipendenti pubblici, ecc.), incluse le spese di amministrazione dell'Istituto (art. 41, L. 88/1989). Gli apporti di risorse dal bilancio dello Stato a copertura dei disavanzi delle gestioni previdenziali non sono quindi

² A fine 2016 il debito per anticipazioni di bilancio è cresciuto a 92,9 miliardi (tab. 2). Sommando 32,2 miliardi di debito verso la Tesoreria si arriva ai 125 miliardi citati in INPS, "XVI Rapporto annuale", Roma luglio 2017, p. 156.

³ Corte dei Conti, "Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'INPS (2015)", Roma febbraio 2017, tab. 59.

registrati come “trasferimenti” a fondo perduto bensì come “anticipazioni” e, formalmente, costituiscono un debito per l’INPS (nonostante non sia immaginabile che tale debito potrà mai essere ripagato).

Trasferimenti a titolo definitivo dal bilancio dello Stato sono, invece, possibili a ripiano della gestione assistenziale. Quello di assistenza è un concetto di difficile definizione. Mentre per prestazioni come le pensioni sociali o l’integrazione al minimo dell’assegno ordinario di invalidità non sembrano esservi dubbi, molto complesso è tracciare un confine tra previdenza e assistenza per, ad esempio, pensioni ordinarie erogate in passato in base a meccanismi di calcolo che non mettevano in relazione, per i singoli individui, contributi versati e pensioni percepite nell’arco della vita. Di fatto, negli anni ‘80 si è scelto di adottare un criterio convenzionale, definendo come assistenza “una quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata” e determinando – senza, va detto, una chiara base analitica – una cifra complessiva (16.504 miliardi di lire nel 1988, poi rivalutati annualmente in base al tasso di inflazione) da trasferire a titolo definitivo all’INPS per essere poi ripartita tra le varie gestioni previdenziali. Nel 2016 i trasferimenti a questo titolo dal bilancio dello Stato per la gestione privata dell’INPS sono stati pari a 20,3 miliardi di euro⁴. In pratica, questi trasferimenti vanno a finanziare (e a coprire formalmente, in quanto “assistenza”) una parte del disavanzo complessivo delle gestioni previdenziali, mentre la parte restante viene finanziata mediante anticipazioni, sempre dal bilancio dello Stato (per una ricostruzione più dettagliata, si rinvia all’Appendice).

La finzione contabile secondo cui una parte del contributo della fiscalità generale all’INPS sia un “prestito” porta nel tempo all’accumulo di un debito, destinato prima o poi a venire ripianato in modo convenzionale. È già avvenuto, ad esempio, nel 1998, quando si è cancellato un debito di 121.630 miliardi di lire dell’INPS nei confronti della Tesoreria statale, semplicemente stabilendo per legge che le anticipazioni di Tesoreria concesse fino ad allora dallo Stato all’INPS, al fine di garantire il pagamento delle prestazioni erogate dall’ente medesimo, dovevano intendersi come “trasferimenti definitivi a titolo di finanziamento delle *prestazioni assistenziali*” (L. 448/1998, corsivo aggiunto). Un’operazione analoga fu effettuata, con lo stesso provvedimento di legge, per le anticipazioni erogate dalla Tesoreria all’INPDAP (per dettagli, anche relativi alla successiva fase della confluenza dell’INPDAP nell’INPS, si rinvia all’Appendice).

La L. 448/1998 riportò all’interno del bilancio dello Stato il finanziamento del fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali, superando la pratica – alquanto singolare – degli anni precedenti del ricorso sistematico a erogazioni di cassa fuori bilancio (per il tramite della Tesoreria dello Stato), per quanto autorizzate per legge. Non modificò, tuttavia, la caratteristica fondamentale del sistema di finanziamento delle prestazioni previdenziali, basata sul finanziamento da parte della fiscalità generale in due quote: la prima,

⁴ La gestione privata dell’INPS comprende il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD), la gestione ex ENPALS (lavoratori dello spettacolo), le gestioni dei lavoratori autonomi e dei parasubordinati e altri fondi minori.

convenzionalmente definita come assistenza, attraverso trasferimenti; la seconda, definita come fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali (al netto della prima), attraverso anticipazioni.

3. *Significato del debito dell'INPS nei confronti dello Stato*

È opportuno sottolineare che i flussi finanziari tra lo Stato e l'INPS e le reciproche posizioni debitorie e creditorie non presentano alcuna rilevanza né ai fini del deficit di bilancio delle Amministrazioni pubbliche (incluso il deficit dei singoli comparti o sottosettori), né ai fini dello *stock* di debito pubblico, come definiti ai sensi delle regole europee (SEC 2010).

Il saldo dell'indebitamento netto registra infatti unicamente i flussi finanziari tra soggetti interni ed esterni al perimetro delle Amministrazioni pubbliche, consolidando ogni relazione finanziaria interna al predetto perimetro. Analogamente, il debito pubblico non registra le poste debitorie che le singole Amministrazioni pubbliche espongono le une nei confronti delle altre. Nel caso di eventuali squilibri del settore previdenziale, dovuti a prestazioni di importo superiore rispetto alle entrate contributive, essi incidono sul saldo del sotto-settore degli Enti di previdenza e conseguentemente sul saldo complessivo delle Amministrazioni pubbliche e sul debito pubblico – nell'esercizio in cui si producono in termini di cassa, indipendentemente dal fatto che lo Stato corrisponda o meno trasferimenti compensativi agli enti previdenziali.

In realtà, il debito dell'INPS nei confronti dello Stato non è neanche un buon indicatore di squilibrio del sistema previdenziale. L'equilibrio finanziario della previdenza va, infatti, inteso in senso prospettico, garantendo che il valore attuale, calcolato su un arco di tempo sufficientemente lungo, della spesa futura per pensioni non superi quello delle entrate contributive. Entrambe le grandezze dipendono da variabili demografiche e macroeconomiche oltre che dalle regole di funzionamento del sistema. Così, la spesa futura per pensioni dipende dal numero di anziani pensionati e dall'ammontare della pensione media; le entrate contributive dall'aliquota contributiva, dalla dimensione della popolazione in età lavorativa, dal tasso di occupazione e dal reddito medio degli occupati. La differenza tra spesa per pensioni ed entrate contributive registrata quest'anno, ovvero il valore cumulato di tale differenza negli ultimi anni (il debito dell'INPS), non dice, di per sé, nulla sull'equilibrio finanziario prospettico del sistema.

Ciò è vero in generale ma è ancora più vero se si tiene conto del fatto che la previdenza si trova tuttora in una fase di transizione ed è, in particolare, ancora ben lontana dalla piena applicazione della determinazione delle prestazioni sulla base del metodo di calcolo contributivo: dello *stock* di pensioni attualmente in essere, l'85 per cento sono state calcolate con il metodo retributivo puro. In altre parole, una delle principali innovazioni della riforma pensionistica del 1995, approvata per garantire la sostenibilità finanziaria del sistema, si riflette ancora in misura molto parziale sui conti annuali della previdenza.

Vi è poi la questione, niente affatto scontata, se nella definizione di equilibrio finanziario vadano considerate, dal lato delle entrate, solo le entrate contributive e non anche quelle provenienti dalla fiscalità generale (vale a dire, i trasferimenti dal bilancio dello Stato). Nello scenario internazionale esistono diversi assetti di finanziamento della previdenza, alcuni basati sulle sole entrate contributive, altri solo sulla fiscalità generale, altri ancora su una combinazione variabile delle due fonti di finanziamento.

In Italia le aliquote contributive sono funzionali a garantire sia il finanziamento del sistema, sia l'equivalenza attuariale delle prestazioni basate sul sistema contributivo. Richiedere alle aliquote di garantire contemporaneamente la neutralità attuariale in capo al singolo lavoratore e l'equilibrio aggregato del sistema previdenziale – che viene influenzato da variabili economiche e demografiche – sovrapporrebbe due piani distinti. Il principio dell'equilibrio finanziario non sembra quindi precludere la possibilità che a esso concorra la fiscalità generale, per finanziare la parte di fabbisogno non coperta dalle entrate contributive. Quello che rileva ai fini della valutazione di sostenibilità di lungo periodo del sistema previdenziale, va ribadito, non è lo squilibrio annuale tra le entrate contributive e la spesa al netto di una quota "assistenziale", definita in modo convenzionale, bensì le proiezioni di lungo periodo della spesa totale e della capacità della finanza pubblica di garantirne il finanziamento.

4. Suggestioni per la revisione della rappresentazione contabile dei rapporti finanziari tra Stato e INPS

Interventi orientati all'obiettivo di una maggiore trasparenza dei rapporti finanziari tra lo Stato e l'INPS dovrebbero condurre a una più adeguata dotazione dei capitoli del bilancio dello Stato destinati a finanziare le diverse gestioni, sia di carattere assistenziale che previdenziale, in modo da limitare l'utilizzo dei capitoli erogati a titolo di anticipazione ai soli casi in cui si verificano squilibri finanziari di natura effettivamente transitoria⁵. L'incidenza di questi ultimi potrebbe poi essere limitata migliorando il coordinamento tra i tempi di rendicontazione delle gestioni assistenziali e quelli di perenzione dei relativi stanziamenti nel bilancio dello Stato (vedi Appendice, par. A.1.2). Nel caso di squilibri transitori, inoltre, le erogazioni effettuate a titolo di anticipazione non dovrebbero eccedere l'effettivo fabbisogno delle gestioni, in modo da garantire un ammontare delle giacenze di cassa coerente con le necessità di una corretta gestione.

Si verifica occasionalmente che l'entità delle anticipazioni concesse all'INPS risulti sovradeterminata rispetto all'effettiva dimensione degli squilibri finanziari delle gestioni, generando oscillazioni significative nelle giacenze di cassa dell'Istituto a fine esercizio (tabb. 1 e 2). L'esigenza di una migliore programmazione delle anticipazioni rispetto alle effettive esigenze di cassa dell'INPS è stata peraltro richiamata nella citata Relazione della Corte dei Conti sulla

⁵ In tale direzione è sembrata muoversi la legge di bilancio per il 2017, che ha ridotto la dotazione del principale capitolo delle anticipazioni (il cap. 4339 dello stato di previsione del Ministero del Lavoro) e adeguato quella dei capitoli per spese di carattere assistenziale.

gestione finanziaria dell'INPS. Parimenti, nella stessa Relazione si è sottolineata l'opportunità di un intervento, anche normativo, finalizzato a compensare, anche gradualmente, i debiti verso lo Stato con i corrispondenti crediti, al fine di ridimensionare il valore di poste contabili che determinano un irrigidimento dell'assetto patrimoniale.

Con riferimento allo *stock* accumulato di anticipazioni pregresse, andrebbe considerata una sterilizzazione almeno parziale, effettuando la compensazione tra partite debitorie e creditorie reciproche tra lo Stato e l'INPS. Benché parziale, tale intervento potrebbe risultare comunque incisivo, considerata la dimensione dei crediti vantati dall'INPS nei confronti dello Stato (tab. 1). Con riferimento alla parte restante dello *stock* di anticipazioni (incluse quelle di Tesoreria), non compensate da partite creditorie, andrebbe considerato un intervento di progressivo ripiano.

In proposito, la citata Relazione della Corte sottolinea la necessità di un intervento normativo volto ad assicurare l'adeguata capitalizzazione dell'Istituto attraverso il graduale ripiano dei debiti verso lo Stato.

Tab. 1 – Debiti e crediti finali dell’INPS verso lo Stato e la Tesoreria
(milioni di euro)

	Anticipazioni di tesoreria (1)		Giacenze di tesoreria		Anticipazioni da bilancio dello Stato (2)		Crediti per trasferimenti da bilancio dello Stato	
	Stock al 31/12 (a)	Variazioni assolute (a')	Stock al 31/12 (b)	Variazioni assolute (b')	Stock al 31/12 (c)	Variazioni assolute (c')	Stock al 31/12 (d)	Variazioni assolute (d')
2005	28.319	-	24.503	-	9.915	-	10.084	-
2006	32.155	3.836	27.145	2.642	13.722	3.807	11.937	1.853
2007	32.155	0	31.663	4.518	14.848	1.126	13.024	1.087
2008	32.155	0	39.645	7.982	16.934	2.086	14.648	1.624
2009	32.155	0	40.869	1.224	19.248	2.314	19.800	5.152
2010	32.155	0	28.587	-12.282	20.553	1.305	28.714	8.914
2011	32.155	0	23.943	-4.644	23.193	2.640	30.914	2.200
2012	35.655	3.500	26.127	2.184	56.939	33.746	35.516	4.602
2013	35.655	0	23.835	-2.292	73.944	17.005	39.070	3.554
2014	35.655	0	24.724	889	71.310	-2.634	42.243	3.173
2015	32.155	-3.500	37.652	12.928	88.879	17.569	38.664	-3.579

Fonte: elaborazione su dati Corte dei Conti.

(1) Nel 2012 si registrano le anticipazioni di Tesoreria ex INPDAP confluite nell’INPS. Nel 2015 tali anticipazioni vengono ripianate in quanto afferenti a mancate dotazioni di specifici capitoli del bilancio dello Stato (Ministeri). – (2) Si veda la tabella 2.

Tab. 2 – Raccordo tra *stock* di anticipazioni alle gestioni previdenziali nel bilancio dell’INPS e flussi di anticipazioni dal bilancio dello Stato
(milioni di euro)

	Bilancio INPS: anticipazioni alle gestioni previdenziali		Bilancio dello Stato: anticipazioni alle gestioni previdenziali				Altri fattori	
	Stock al 31/12 (a)	Variazioni assolute (b)	Anticipazioni INPS Cap. 4339 (c)	Anticipazioni INPDAP Cap. 4384 (d)	Anticipazioni INPDAI Cap. 4341 (e)	Totale anticipazioni (f=c+d+e)	Altri fattori (g= b - f)	Elementi informativi
2011	23.193	2.640	246	0	2.394	2.640	0	Il cap. 4341 include pagamenti in conto residui per 1187 milioni nel 2011
2012	56.939	33.746	5.256	5.585	1.207	12.048	21.698	Confluenza INPDAP in INPS
2013	73.944	17.005	7.774	8.024	1.207	17.005	0	
2014	71.310	-2.634	17.817	0	1.247	19.064	-21.698	Ripiano anticipazioni INPDAP ante 2012
2015	88.879	17.569	16.282	0	1.287	17.569	0	
2016	92.872	3.993	2.706	0	1.287	3.993	0	

Fonte: elaborazioni su dati della Corte dei Conti e su dati di rendiconto del bilancio dello Stato.

Appendice

Il bilancio dell'INPS

A.1 Il bilancio dell'INPS

Dal lato della spesa il bilancio dell'INPS si compone delle gestioni previdenziale e assistenziale, ciascuna delle quali è a sua volta articolata in diverse linee di intervento (pensioni, malattia, infortunio, maternità, integrazione salariale, disoccupazione, pensioni sociali, di guerra, contrasto alla povertà, altre prestazioni).

Dal lato del entrate, le prestazioni sono finanziate dai contributi sociali a carico delle imprese e dei lavoratori, che affluiscono direttamente al bilancio dell'ente, nonché dalla fiscalità generale, mediante trasferimenti dal bilancio dello Stato. Il finanziamento dal bilancio dello Stato affluisce attraverso vari capitoli, tra cui i principali riguardano una quota forfettaria delle pensioni posta a carico della gestione assistenziale (vedi par. A.1.2), le prestazioni di invalidità, gli interventi di decontribuzione, i trattamenti di mobilità e disoccupazione, il trattamento pensionistico dei dipendenti pubblici, gli assegni sociali e altre prestazioni (tab. A1).

Altri rilevanti capitoli di trasferimento dal bilancio dello Stato hanno la natura di anticipazioni destinate a finanziare gli squilibri delle gestioni assistenziali e previdenziali nel loro complesso. In qualche caso, in particolare nell'area della gestione assistenziale, lo squilibrio delle gestioni ha natura temporanea e discende da ritardi nei tempi di rendicontazione del fabbisogno di spesa e dalla conseguente tardiva erogazione, da parte dello Stato, di trasferimenti.

La successione nel tempo di trasferimenti erogati a titolo di anticipazione ha comportato il cumularsi di posizioni debitorie e creditorie, in parte compensative, nel bilancio dell'INPS, con l'esposizione, da un lato, di crediti verso lo Stato, per i trasferimenti non ricevuti a fronte delle prestazioni assistenziali erogate e, dall'altro, di debiti per le anticipazioni ricevute per finanziare le prestazioni complessivamente rese.

L'entità complessiva dei trasferimenti dal bilancio dello Stato (inclusi quelli erogati a titolo di anticipazione alle gestioni previdenziali) è in genere sufficiente a finanziare le complessive esigenze di gestione dell'INPS, per cui il ricorso a anticipazioni di Tesoreria dello Stato è ormai limitato a temporanee carenze di liquidità di carattere infrannuale, senza variazioni nello *stock* di anticipazioni di Tesoreria in essere⁶. A seguito della modifica normativa introdotta dal DL 50/2017 (articolo 38 comma 1) – che modifica la tempistica di impegno e di pagamento da parte dello Stato dei trasferimenti all'INPS relativi alle prestazioni assistenziali non soggette a rendicontazione – il ricorso alle anticipazioni infrannuali di Tesoreria risulterà presumibilmente ancora più ridotto.

⁶ Dal 2006 lo *stock* di anticipazioni di Tesoreria al 31 dicembre di ogni esercizio è rimasto costante (tab. 1).

La modifica riguarda in particolare le modalità di finanziamento della quota forfettaria delle pensioni posta a carico delle gestioni assistenziali, non soggetta a rendicontazione in quanto parametrata non al costo di prestazioni assistenziali effettivamente rese ma al monte pensioni complessivo. Prima del citato intervento normativo, il finanziamento di tale quota mediante trasferimenti era previsto in quote trimestrali. Il diverso profilo temporale dei trasferimenti rispetto all'erogazione mensile delle prestazioni poteva determinare una temporanea insufficienza di risorse per l'INPS, in particolare nei primi mesi dell'anno, con la conseguente necessità di ricorrere ad anticipazioni di Tesoreria, di norma ripianate entro l'esercizio. La modifica apportata autorizza l'impegno dei capitoli del bilancio dello Stato sulla base del fabbisogno di cassa dell'ente approvato a inizio anno, in cui viene data evidenza delle esigenze mensili da finanziare, con possibilità di aggiornamento entro il mese di giugno.

A differenza dello *stock* di anticipazioni di Tesoreria, che resta cristallizzato nel tempo, lo *stock* di debiti e crediti dell'INPS nei confronti del bilancio dello Stato afferenti ai meccanismi di finanziamento delle gestioni assistenziali e previdenziali mostra un andamento crescente (tabb. 1 e 2).

A.1.1 La gestione previdenziale

Per il sistema previdenziale la normativa vigente (articolo 41 della L. 88/1989) prevede il principio dell'equilibrio finanziario, riferito, non solo al sistema nel suo complesso, ma anche ai singoli fondi. Per inciso, va ricordato che – come si vedrà in dettaglio nel paragrafo A.1.2 – le entrate che concorrono a determinare l'equilibrio finanziario dei vari fondi includono i trasferimenti dello Stato a titolo di finanziamento di una quota delle pensioni erogate definita convenzionalmente come "assistenza". È previsto che, in caso di disequilibrio, vengano adottati i necessari provvedimenti, anche attraverso l'adeguamento delle aliquote contributive.

In linea teorica, dunque, non sarebbe prevista la possibilità di compensazione tra gestioni in attivo e in passivo, ma si dovrebbero intraprendere azioni correttive riferite alle singole gestioni in squilibrio finanziario. Tale principio non escluderebbe la possibilità di specifiche contribuzioni a carico dello Stato, mirate a determinate finalità di sostegno al settore previdenziale, mentre resterebbero esclusi interventi di mero ripiano totale degli squilibri complessivi riferiti alle singole gestioni o al sistema previdenziale nel suo complesso. Nel caso in cui tali squilibri si determinino in via transitoria, resta comunque la possibilità di fare ricorso ad anticipazioni da parte dello Stato, ferma restando la natura debitoria per l'INPS di tali poste, che non concorrono quindi a formare il saldo del conto economico dell'Istituto non essendo registrate in tale conto sul lato delle entrate.

Sul piano sostanziale, dato il diverso grado di maturità delle singole gestioni (ovvero il diverso rapporto tra pensionati e lavoratori attivi) e considerate le numerose variabili che differenziano i regimi previdenziali delle singole categorie, si verifica che alcune gestioni presentino un surplus, mentre altre risultino strutturalmente deficitarie. Il principio di autonomia economico-finanziaria delle singole gestioni consente una rappresentazione della relativa posizione rispetto al principio dell'equilibrio finanziario,

evidenziata dal risultato del conto economico di ciascuna di esse. Peraltro, la compensazione tra le posizioni di surplus e di deficit avviene comunque nell'ambito del processo di consolidamento che porta alla costruzione del bilancio unico dell'INPS e alla determinazione del risultato economico complessivo dell'Istituto.

Le gestioni previdenziali sono da tempo complessivamente in squilibrio (l'ammontare dei saldi delle gestioni in disavanzo è maggiore di quello delle gestioni in avanzo). Il ricorso alle anticipazioni ha assunto pertanto natura strutturale e lo *stock* di anticipazioni alle gestioni previdenziali è cresciuto da 23 miliardi nel 2011 a circa 89 miliardi nel 2015 (tabb. 1 e 2).

Al fine di rispettare, sul piano formale, il principio dell'equilibrio finanziario del sistema previdenziale, lo sbilancio non è stato coperto con trasferimenti a fondo perduto da parte dello Stato ma con trasferimenti corrisposti a titolo di anticipazione, che l'INPS ha iscritto in bilancio come debiti da restituire in futuro⁷. Tale tipo di iscrizione, peraltro, ha natura più formale che sostanziale, dal momento che l'INPS eroga prestazioni aventi natura di diritto soggettivo, il cui ammontare è definito per legge al pari di quello dei corrispondenti mezzi di copertura (contributi sociali a carico dei privati e trasferimenti dal bilancio dello Stato). Risultano pertanto rimborsabili dall'INPS le sole anticipazioni volte a colmare meri disallineamenti temporali tra entrate e uscite, generati a loro volta da tardiva riscossione di contributi o trasferimenti. Tali anticipazioni sono infatti rimborsabili al momento del recupero delle predette risorse, la cui entità dipende però solo marginalmente dal miglioramento di margini di efficienza gestionale dell'Istituto. Non risultano invece rimborsabili, di fatto, dall'INPS le anticipazioni erogate per colmare il divario tra risorse e prestazioni, indipendentemente dalla natura temporanea o strutturale dello stesso.

Tale circostanza è alla base della mancata iscrizione, nel conto del patrimonio dello Stato, di un credito verso l'INPS in corrispondenza dell'ammontare delle anticipazioni erogate: tale credito risulterebbe infatti sostanzialmente inesigibile sul piano sostanziale.

Le poste creditorie dello Stato verso l'INPS emergono solo nel caso di eventuali interventi di regolazione debitoria con cui vengono occasionalmente ripianate le posizioni di esposizione debitoria dell'INPS. In tali circostanze lo Stato registra l'esistenza di un credito, precedentemente non contabilizzato, e la sua contestuale eliminazione.

A.1.2 La separazione tra previdenza e assistenza e la gestione assistenziale

La GIAS (gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali) è stata istituita, presso l'INPS, dall'art. 37 della L. 88/1989, per la progressiva separazione tra previdenza e assistenza e l'assunzione a carico dello Stato degli oneri relativi a quest'ultima. Nella GIAS vennero incluse prestazioni specifiche quali le pensioni sociali,

⁷ Nello stato di previsione del Ministero del Lavoro, il finanziamento mediante anticipazioni del disavanzo delle gestioni previdenziali è previsto dal cap. 4339 per quelle facenti capo all'INPS, dal capitolo 4384 (rinumerato in 2539 nel bilancio di previsione per il 2017) per quelle ex-INPDAP e dal capitolo 4341 per quelle ex INPDAI (tabb. 2 e A1).

l'integrazione al minimo dell'assegno ordinario di invalidità, gli oneri derivanti da agevolazioni contributive per particolari categorie, settori e territori, i trattamenti di integrazione salariale straordinaria, i prepensionamenti, ecc. Inoltre, confluì nella GIAS "una quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata" (art. 37, comma 3, lettera c) dalle gestioni previdenziali (in particolare, dal Fondo pensioni lavoratori dipendenti, dalle gestioni dei lavoratori autonomi, dalla gestione speciale minatori e dalla gestione dei lavoratori dello spettacolo). In realtà, al di là della terminologia usata nella legge, con il riferimento a una quota parte di ciascuna mensilità di pensione, il contributo non venne determinato su basi analitiche – il che avrebbe richiesto una definizione precisa di previdenza e assistenza, compito complesso e suscettibile di condurre comunque a esiti opinabili – ma semplicemente indicando una somma complessiva (16.504 miliardi di lire per il 1988) e prevedendo poi che negli anni successivi tale somma sarebbe stata incrementata annualmente, con la legge finanziaria, in base alla variazione – maggiorata di un punto percentuale – dell'indice nazionale annuo dei prezzi al consumo per le famiglie degli operai e degli impiegati calcolato dall'Istat.

Negli anni seguenti la legge finanziaria stabiliva l'ammontare del trasferimento alla GIAS e, a copertura del restante fabbisogno annuale delle gestioni previdenziali, autorizzava la Tesoreria dello Stato a concedere anticipazioni (fuori bilancio) all'INPS. Ciò si tradusse in un crescente debito dell'INPS nei confronti della Tesoreria, ripianato con la L. 448/1998 che (art. 35, comma 1) stabilì che le anticipazioni di Tesoreria concesse dallo Stato all'INPS al fine di garantire il pagamento delle prestazioni erogate dall'ente medesimo, nei limiti dell'importo maturato al 31 dicembre 1995 (121.630 miliardi di lire), "si intendono trasferimenti definitivi a titolo di finanziamento delle prestazioni assistenziali". La stessa legge prevedeva, per le anticipazioni di Tesoreria concesse all'INPS nel corso degli esercizi 1996-1998, il ripiano mediante trasferimenti dal bilancio dello Stato. Un analogo meccanismo era previsto per il ripiano delle anticipazioni di Tesoreria concesse a tutto il 1998 all'INPDAP. Infine, la norma autorizzava, a partire dall'esercizio finanziario 1999, trasferimenti in favore dell'INPS e dell'INPDAP a carico del bilancio dello Stato a titolo di anticipazione sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso.

Interventi successivi hanno riguardato l'INPDAP all'atto della sua confluenza nell'INPS. Con la legge di stabilità per il 2012 (L. 183/2011) è stato fissato l'apporto dello Stato alla gestione CTPS (Cassa dei trattamenti pensionistici dei dipendenti statali) in modo da garantire l'equilibrio annuale delle entrate e delle uscite. Inoltre, è stata istituita la GIAS relativa alle gestioni INPDAP (ponendo a suo carico una quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dall'INPDAP) confluita poi nella GIAS dell'INPS. Con la legge di stabilità per il 2014 (L. 147/2013) sono state convertite in trasferimenti a titolo definitivo le anticipazioni effettuate all'INPDAP nel periodo fino al 2011, ripianando così un debito di circa 25,2 miliardi, di cui 21,7 miliardi nei confronti del bilancio dello Stato e 3,5 miliardi nei confronti della Tesoreria.

Attualmente nel bilancio dello Stato, i principali trasferimenti designabili come contributo alla componente Invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS) dell'Assicurazione generale obbligatoria (AGO) dell'INPS e alle analoghe gestioni ex INPDAP sono collocati

in quattro capitoli dello stato di previsione del Ministero del Lavoro (tab. A1), con una spesa complessiva (impegni) nel consuntivo 2016 di 33,1 miliardi⁸.

La gestione assistenziale viene dunque finanziata in misura minore mediante contributi specifici a carico dei datori di lavoro e per la parte prevalente è posta a carico del bilancio dello Stato, mediante trasferimenti a titolo definitivo. In linea teorica, quindi, la gestione assistenziale non dovrebbe essere finanziata mediante anticipazioni. Peraltro, non sempre le citate fonti di finanziamento hanno avuto la stessa entità delle corrispondenti spese, presentando una differenza causata soprattutto dalla sottodotazione dei capitoli, dovuta a sottostima degli oneri in sede di relazione tecnica oppure a mutamenti intervenuti successivamente nell'evoluzione tendenziale dei fabbisogni di spesa. In assenza di appositi interventi normativi finalizzati ad adeguare gli stanziamenti di bilancio al costo effettivo dei diritti soggettivi riconosciuti ai beneficiari, la sottodotazione dei capitoli si è di fatto cristallizzata nel tempo ed è stata compensata mediante adeguamento del capitolo delle anticipazioni. Queste ultime, benché formalmente destinate alle gestioni previdenziali, hanno quindi di fatto finanziato, in parte, anche lo sbilancio della gestione assistenziale.

Tale modalità di finanziamento dovrebbe tuttavia assumere minore rilevanza dal 2017, grazie ai più ampi margini di flessibilità consentiti dalla riforma di bilancio previsti dalla L. 196/12, che rende possibili variazioni compensative tra singoli capitoli senza dover ricorrere, come avveniva in passato, all'articolato della legge di bilancio.

Anche altri fenomeni hanno contribuito a incrementare l'esigenza di finanziamento mediante anticipazioni. Tra questi, la mancata erogazione per cassa di trasferimenti all'INPS a valere su capitoli di spesa dotati di risorse, ma condizionati a rendicontazione (principalmente il Fondo occupazione, cap. 2230, dalla cui gestione derivano a fine 2015 crediti per circa 270 milioni). In attesa della rendicontazione, il finanziamento delle prestazioni avviene mediante anticipazioni, con la conseguente formazione, da un lato, di partite creditorie nel bilancio dell'INPS poste a fronte di residui passivi nel bilancio dello Stato relativi ai trasferimenti non erogati e, dall'altro, di partite debitorie poste a fronte delle anticipazioni ricevute dal bilancio dello Stato. Qualora la rendicontazione avvenga in tempo utile per evitare la perenzione dei residui, tali poste vengono compensate nell'esercizio successivo. Nel caso, frequente, di rendicontazione tardiva (nell'anno t+2) può intervenire la perenzione dei residui⁹, la quale, in caso di insufficiente dotazione dei fondi per la reiscrizione dei residui perenti, può comportare la cristallizzazione delle poste debitorie e creditorie nel bilancio dell'INPS.

⁸ Si tratta dei seguenti capitoli (tab. A1): cap. 4351 (quota delle pensioni delle gestioni private finanziata dalla GIAS, con impegni per 20,3 miliardi nel 2016), cap. 4352 (partecipazione dello Stato all'onere delle pensioni di invalidità liquidate prima della L. 222/1984, con impegni per 5,2 miliardi nel 2016), cap. 4382 (quota delle pensioni ex INPDAP finanziata dalla GIAS, con impegni per 2,4 miliardi nel 2016), cap. 4383 (apporto dello Stato a favore della Cassa trattamento pensionistico per i dipendenti statali, con impegni per 5,3 miliardi nel 2016).

⁹ I residui passivi che non vengono pagati entro un certo tempo dall'esercizio cui si riferiscono vengono eliminati dal bilancio dello Stato e iscritti nel Conto del Patrimonio dello Stato tra le passività. Le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi con prelevamento dagli appositi fondi per la riassegnazione dei residui perenti, solo ove questi ultimi presentino le necessarie disponibilità.

Tab. A1 – Principali trasferimenti dal bilancio dello Stato (Ministero del Lavoro) a sostegno delle gestioni previdenziali e assistenziali dell'INPS
(milioni di euro)

Capitolo di spesa	Denominazione del capitolo	Esercizio finanziario					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
2230	Fondo sociale per occupazione e formazione			3.539	3.076	2.923	1.389
2400	Oneri relativi ai trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria e connessi trattamenti di fine rapporto	466	419	390	390	390	5.816
2402	Oneri relativi ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione	2.888	2.911	4.668	6.076	6.713	7.258
3528	Somma da corrispondere all'INPS per il pagamento di pensioni, assegni vari e relativi oneri accessori agli invalidi civili, ai sordomuti ed ai ciechi civili	16.720	17.100	17.600	18.761	18.500	18.550
3530	Somma da erogare per la copertura degli oneri relativi alla famiglia	1.965	1.965	2.030	2.032	2.133	2.128
3532	Somma da erogare per la copertura degli oneri derivanti dalla contribuzione figurativa a favore dei genitori e familiari di persone handicappate	487	511	536	536	536	536
3543	Somme da corrispondere per l'assegnazione del bonus bebè					202	607
4236	Somme da destinare alla tutela dei lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica				719	831	781
4336	Rimborsi e contributi da erogare all'INAIL	385	405	405	906	999	1.113
4339	Somme da trasferire all'INPS a titolo di anticipazioni di bilancio sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso	246	5.256	7.774	17.817	16.282	2.706
4341	Somme da trasferire all'INPS per il finanziamento degli oneri derivanti dalla confluenza dell'INPDAl al fondo pensioni lavoratori dipendenti	1.207	1.207	1.207	1.247	1.287	1.287
4348	Pensioni sociali, assegni sociali ed assegni vitalizi	3.393	3.393	3.393	4.526	4.526	4.523
4349	Maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione ed integrazione al trattamento minimo dell'assegno ordinario di invalidità	761	761	761		761	761
4351	Quote di mensilità di pensione a carico della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali da finanziarsi dallo Stato	17.655	16.612	18.614	18.523	20.049	20.255
4352	Partecipazione dello Stato all'onere delle pensioni di invalidità liquidate prima della revisione della disciplina dell'invalidità pensionabile	4.585	4.750	4.940	5.074	5.120	5.171
4353	Oneri delle pensioni liquidate nella gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989	2.862	2.870	2.827	2.779	2.727	2.680
4354	Oneri derivanti da pensionamenti anticipati	1.596	1.638	1.643	2.042	1.689	1.704
4355	Partecipazione dello Stato all'onere per le pensioni d'annata	1.248	1.248	1.248	1.248	1.078	1.078
4356	Rivalutazione delle pensioni ed altri oneri pensionistici	2.335	2.433	2.333	2.134	5.157	3.310
4361	Quota parte delle prestazioni derivanti dalla tutela previdenziale obbligatoria della maternità	538	538	615	615	615	620
4364	Agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed esoneri	12.922	12.596	12.899	13.257	15.561	19.518
4367	Altri interventi in materia previdenziale	620	963	970	1.068	1.891	1.369
4369	Esonero dal versamento contributivo da parte dei datori di lavoro al fondo di garanzia per le quote di trattamento fine rapporto conferite alla previdenza complementare	100	484	484	484	540	518
4370	Esonero del versamento dei contributi sociali da parte dei datori di lavoro in relazione al conferimento del trattamento di fine rapporto alla previdenza complementare	100	711	711	711	816	789
4371	Somme da trasferire agli Enti previdenziali, per oneri pensionistici a favore di particolari soggetti	1.312	1.312	1.312	1.312	1.241	1.242
4382	Somme da trasferire all'INPS, gestione ex INPDAP, per la gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alla gestione previdenziale (GIAS)		2.176	2.261	2.322	2.343	2.366
4383	Somme da trasferire all'INPS, gestione ex INPDAP, a titolo di apporto dello Stato a favore della cassa trattamento pensionistico per i dipendenti dello Stato (CTPS)		4.264	4.565	5.408	7.210	5.293
4384	Somme da trasferire all'INPS, gestione ex INPDAP, a titolo di anticipazioni di bilancio sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso		5.585	8.024			

Tab. A1 – (segue) Principali trasferimenti dal bilancio dello Stato (Ministero del Lavoro) a sostegno delle gestioni previdenziali e assistenziali dell'INPS (milioni di euro)

Capitolo di spesa	Denominazione del capitolo	Esercizio finanziario					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Altro		4.533	3.965	4.039	2.930	7.602	3.081
	<i>di cui:</i>						
4321	<i>Somme quantificate in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi ai sensi dell'art.49, comma 2, lettera c) del decreto-legge n. 66/2014, destinate alla Tesoreria per il ripiano delle anticipazioni concesse all'INPS</i>					3.500	
4322	<i>Somme quantificate in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi ai sensi dell'art.49, comma 2, lettera c) del decreto-legge n. 66/2014, destinate al ripiano dei debiti nei confronti degli Enti previdenziali</i>					932	
4330	<i>Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello</i>	509	650	64	557	391	
4350	<i>Maggiorazione sociale ed importo aggiuntivo sulle pensioni dei soggetti disagiati</i>	1.072	1.072	1.132			
4377	<i>Protocollo su previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili</i>	995	350	383			

Fonte: Rendiconto dello Stato esercizi 2011-2016 – Impegni.