

conto Inps espresso nei termini della Contabilità nazionale, che consente il consolidamento anche dei flussi del bilancio dello Stato, garante di ultima istanza.

In questo senso è la notazione, in più occasioni ribadita dal presidente dell'Inps - da ultimo in occasione della presentazione del XVI Rapporto annuale (luglio 2017) - secondo cui, in quanto l'Istituto è struttura dello Stato, la pensione dei lavoratori e le stesse prestazioni assistenziali sono, nei limiti previsti dalla legge, da questo garantite e la sostenibilità del sistema non può che fare rinvio al bilancio dello Stato e al consolidamento dei conti nazionali.

Nella sostanza si intende dire che le relazioni finanziarie reciproche tra Stato e Inps, che assumono riflessi sugli andamenti annuali del bilancio dell'Istituto e (insieme ad altri fattori) ne condizionano i saldi patrimoniali, non hanno rilevanza né ai fini dei saldi di finanza pubblica e del debito pubblico, né come “buon indicatore” di squilibrio del sistema previdenziale⁸.

Considerazioni, queste pur condivisibili, che - come già lo scorso anno sottolineato nel referto al Parlamento della Corte dei conti - nulla tolgono alla rilevanza dei saldi finanziari ed economico-patrimoniali dell'Inps e delle stesse previsioni attuariali da esso periodicamente formulate. L'analisi dei dati di bilancio consente di verificare l'andamento, in ciascun esercizio finanziario, della gestione caratteristica con riguardo alle prestazioni erogate e ai contributi riscossi e di enucleare indicatori importanti quali i rapporti tra assicurati e pensionati, tra entrate contributive e prestazioni, nonché di disporre - pur nella perdurante indeterminatezza di una linea di confine netta tra previdenza e assistenza - di informazioni sulla spesa per la protezione sociale non coperta o solo parzialmente coperta dalle entrate contributive. Consente, quindi, di dare evidenza all'entità, di anno in anno, dei trasferimenti posti a carico del bilancio dello Stato e della stessa entità delle anticipazioni finalizzate al ripiano dei disavanzi di singole gestioni all'Inps riconducibili. Anticipazioni che, pur costituendo debito dell'Istituto nei confronti dello Stato, contribuiscono ad alimentare la spesa previdenziale.

Ricade, dunque, sull'Inps una doppia responsabilità di cui i bilanci dell'Istituto - preventivi e consuntivi - e i documenti ad essi allegati debbono dare contezza nei numeri e nelle valutazioni. L'una è l'esatta e tempestiva applicazione delle disposizioni di legge in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, l'altra è la corretta, economica - e parimenti efficiente - gestione delle risorse di cui l'Istituto può disporre per il funzionamento della complessa macchina organizzativa.

Un'ulteriore considerazione merita di essere aggiunta. L'evolversi del quadro normativo del settore e l'attenzione posta dal legislatore ad interventi diretti a favore delle persone e delle

⁸ In questo senso, Ufficio parlamentare di bilancio; *Flash Rapporti finanziari tra bilancio dell'Inps e bilancio dello Stato, luglio 2017*.

famiglie, lo sviluppo degli strumenti volti a tutela delle fasce più deboli della popolazione e a contrasto della povertà, stanno progressivamente mutando la fisionomia dell'Inps, non più mero erogatore di pensioni, ma anche ente di riferimento dell'insieme delle misure appena ricordate, direttamente gestite ovvero rispetto alle quali l'Istituto è chiamato a svolgere funzioni di non secondario rilievo, quale soggetto verificatore e/o certificatore dei requisiti per l'accesso a prestazioni erogate da altri enti (si pensi, a titolo esemplificativo, proprio alle misure a sostegno della povertà - Sia o Rei - ed al rilascio delle certificazioni Isee richieste per accedere a tariffe agevolate ai servizi erogati dai comuni o dalle università).

L'Inps, a fronte della complessità dei compiti da esso svolti è, poi, al centro di una articolata rete di convenzioni quadro, stipulate con amministrazioni pubbliche, soggetti privati e organismi internazionali, alcune delle quali a titolo oneroso (in quanto riferite ad attività di *service* effettuate dall'Istituto), che ne accrescono i compiti e valorizzano il patrimonio di banche dati e delle procedure informatiche di cui l'ente dispone.

Se, dunque, sull'Inps viene ad accentrarsi la gran parte della gestione delle misure di protezione sociale del paese - a fronte, va detto, di un non pari rafforzamento della sua struttura organizzativa, soprattutto dal lato delle risorse umane - su di esso deve gravare anche l'onere di corredare i documenti di bilancio, siano essi le relazioni illustrative del presidente e del direttore generale o la nota integrativa, di dati e informazioni ulteriori, che valgano ad evidenziare (quando non a rendere meglio comprensibili) i riflessi, anche dal lato finanziario ed economico-patrimoniale, di attività che sono venute a rivestire, come prima detto, una sempre più elevata complessità.

È questo il contesto generale nel cui ambito devono esser considerati i risultati finanziari ed economico-patrimoniali dell'Inps per il 2016, di cui si anticipano i principali saldi quali esposti nel bilancio consuntivo dell'Istituto.

Il conto economico chiude, anche nel 2016, con un risultato di esercizio negativo per 6,22 md, con un miglioramento, però, sul 2015, quando l'analogo saldo era pari a -16,297 md.

Il risultato economico negativo determina la progressiva erosione del patrimonio netto che si attesta su 77,995 ml, a fronte dei 5,87 md del 2015. Può aggiungersi come con la nota di assestamento al bilancio di previsione per il 2017 il patrimonio netto passi in territorio negativo per 9,666 md, condizionato da un risultato economico di esercizio negativo per 9,803 md.

In peggioramento è la gestione finanziaria di competenza con un avanzo di 351 ml (1,434 md nel 2015), determinato dalla somma algebrica del risultato di parte corrente negativo per 457 ml (-3,432 md nel 2015) e di quello di parte capitale positivo per 808 ml (4,865 md nel 2015).

Come già segnalato nel referto relativo al precedente esercizio, i differenti risultati della gestione economico-patrimoniale e di quella finanziaria, da imputare alla diversa natura delle rilevazioni contabili, sono da riferire alle poste economiche che non danno luogo a movimentazioni finanziarie e, in particolare, agli accantonamenti a fondo svalutazione crediti contributivi.

Il risultato della gestione di cassa è di segno negativo per 4,872 md (+12,824 md nel 2015) e consegue a un fabbisogno di cassa di 8,865 md, cui viene fatto fronte con anticipazioni da parte dello Stato per 3,993 md (17,569 md nel 2015) - importo che ai sensi dell'art. 35, della l. 23 dicembre 1998, n. 448 costituisce prestito ed è, quindi, iscritto nel bilancio dell'Inps come debito verso lo Stato - e per il differenziale dall'utilizzo delle disponibilità liquide.

La situazione amministrativa, infine, mostra un avanzo di 36,451 md, a fronte dei 36,792 md del 2015.

I trasferimenti da parte dello Stato alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias), pari nel 2015 a 103,773 md si attestano nel 2016 su 107,374 md.

Importo, quest'ultimo, destinato per 17,493 md a copertura degli oneri per prestazioni agli invalidi civili, per 53,478 md a copertura di altri oneri pensionistici (di cui 28,417 md, quale quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dalle gestioni pensionistiche private e pubbliche) e per 36,403 md ad altre prestazioni di sostegno al reddito e per sgravi fiscali.

L'analisi di un tale andamento consiglia di mettere, sin da subito, in evidenza una serie di fattori di natura finanziaria, di gestione di cassa, economici e patrimoniali che determinano i saldi finali dell'Istituto.

Occorre, in primo luogo, ricordare come il bilancio dell'Inps sia unico e i relativi risultati - dal lato economico e patrimoniale - siano determinati, sia dal lato delle entrate, sia da quello delle spese, dall'andamento delle oltre quaranta Casse e Fondi gestite dall'Istituto, suddivise in tre principali comparti: quello del lavoro dipendente privato, del lavoro autonomo e del lavoro pubblico, cui si aggiungono i fondi di solidarietà disciplinati dal d.lgs. n. 148/2015.

Se, dunque, il risultato economico di esercizio dell'Inps è di uguale valore di quello delle entità che lo compongono, i saldi di queste ultime scontano un meccanismo di prestiti tra le gestioni in attivo (Gestione prestazioni temporanee e Gestione dei lavoratori parasubordinati, Fondi di solidarietà) e quelle in passivo, che ne consentono un solo parziale riequilibrio. Questo complesso meccanismo determina, dal lato patrimoniale, crediti e correlativi debiti tra le gestioni e i fondi in parola che, annullandosi a vicenda, non vengono in rilievo nello stato patrimoniale dell'Inps.

Ad esse si affianca e confluisce nel bilancio unitario dell'Inps, la Gias, interamente finanziata dallo Stato, che assicura la copertura di quota parte di ciascun rateo di pensione erogato ai

lavoratori dipendenti privati, ai lavoratori autonomi e a quelli pubblici; la copertura totale degli istituti di natura squisitamente assistenziale (assegno sociale, pensione agli invalidi civili) e la copertura parziale del sistema degli ammortizzatori sociali.

Assumono, inoltre, rilevanza, in termini finanziari, di gestione di cassa e patrimoniale le anticipazioni erogate dallo Stato, ai sensi dell'art. 35 della l. n. 448/1998, al fine di assicurare la copertura del fabbisogno delle gestioni previdenziali - si tratta delle contabilità separate del Fondo pensioni lavoratori dipendenti (trasporti, elettrici, telefonici e Inpdai) ed ex Inpdap (casce dipendenti enti locali e insegnanti) - e quindi, nella sostanza, la copertura delle prestazioni dovute ai sensi di legge dai singoli fondi e gestioni.

Anticipazioni, queste ultime, che - diversamente dai trasferimenti destinati al finanziamento della Gias - costituiscono debito dell'Inps nei confronti dello Stato e che, ove corrisposte in eccedenza rispetto all'effettivo fabbisogno, determinano un incremento delle disponibilità di cassa dell'Inps depositate presso la Tesoreria centrale dello Stato e, ove corrisposte in difetto, producono un effetto di segno contrario.

Dal lato del bilancio dell'Istituto, le anticipazioni sono neutre dal punto di vista finanziario (gli accertamenti in entrata sono, infatti di importo uguale agli impegni, quali oneri di rimborso allo Stato delle somme accertate), aumentano le disponibilità della gestione di cassa e costituiscono debito verso lo Stato iscritto nello stato patrimoniale.

Debito, quest'ultimo, che cumulatosi negli anni, ammonta a fine 2016 a 92,872 md, cui corrisponde - tenuto conto delle finalità istituzionali cui fanno fronte le correlate anticipazioni - una posta che appesantisce i conti generali dell'Istituto e contribuisce all'erosione dell'avanzo patrimoniale e la cui restituzione, è da aggiungere, appare soltanto teorica se solo si guardi all'andamento della spesa pensionistica in uno scenario di medio e lungo periodo.

A loro volta, questi debiti sono soltanto in parte compensati dai crediti vantati dall'Istituto per trasferimenti alla Gias (41,914 md), anch'essi "mere" poste contabili in quanto, in parte del tutto prevalente, già corrisposti sotto forma di anticipazioni, a fronte di una inadeguata dotazione dei capitoli del bilancio dello Stato, ovvero di tardive corresponsioni dei trasferimenti medesimi.

Altro elemento di problematicità per l'andamento dei conti dell'Istituto è rappresentato dall'ingente mole di crediti di natura contributiva (98,236 md a fine 2016) che costituiscono residui attivi dal lato finanziario, ma che dal lato economico-patrimoniale, iscritti nell'apposito fondo di svalutazione per una percentuale del 61,6 per cento (uguale, in valori assoluti, a 60,503 md), rappresentano, anch'essi, elemento di rilievo che determina il peggioramento del risultato economico, dell'attivo patrimoniale e quindi dello stesso patrimonio netto.

Quanto al riequilibrio dei conti dell'Istituto, i relativi profili di criticità non sono parsi, nel breve e medio termine, poter trovare altra soluzione al di fuori di quella di un ponderato intervento di revisione del vigente quadro normativo.

Se, infatti, il bilancio unitario dell'Inps è condizionato nei suoi valori da fattori di rigidità di natura esogena quali, in primo luogo, lo squilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni, ciò riafferma l'esigenza - che la Corte dei conti ha ravvisato già nelle precedenti relazioni al Parlamento - di un intervento del legislatore inteso, come del resto avvenuto in un recente passato a seguito dell'incorporazione di Inpdap in Inps, ad avvicinare i conti dell'Istituto alla consistenza reale delle obbligazioni attive e passive nei confronti dell'intervento finanziario dello Stato, così da incrementare l'attendibilità dei dati ivi esposti.

In questa direzione sembrava già andare la disposizione contenuta nell'art. 38, c. 1, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito dalla l. 21 giugno 2017, n. 96 (in materia di fabbisogni dell'Istituto relativamente ad alcune categorie di spesa) che, sebbene non determinante rispetto ai profili di problematicità innanzi rilevati, è in grado di consentire una migliore programmazione del fabbisogno di cassa dell'Istituto per fare fronte agli oneri derivanti da una quota importante dei trasferimenti dello Stato alla Gias.

Effetti risolutivi verso una “sistemazione”, pur transitoria, dei rapporti finanziari tra lo Stato e l'Inps sono, invece da ricondurre all'art. 1, c. 178, della legge di Bilancio per il 2018, (l. 27 dicembre 2017, n. 205) che - in linea con quanto auspicato dalla Corte dei conti - perviene ad una regolazione delle partite creditorie e debitorie tra i due enti, con la compensazione dei cennati crediti e debiti per un importo di 29,423 md e al riconoscimento della natura di “trasferimento” dei debiti residui, sino ad un importo complessivo di 88,878 md. Si tratta, dunque, di un intervento di particolare rilievo - privo di impatti sul debito pubblico⁹ - ed in grado di ricondurre il bilancio dell'Istituto ad una situazione tale da esprimere un patrimonio netto ampiamente positivo.

Resta, comunque, ad avviso della Corte dei conti la necessità che il legislatore valuti - in una visione che vada oltre un'ottica emergenziale di mero aggiustamento *a posteriori* di situazioni contabili - un diverso meccanismo di finanziamento delle prestazioni previdenziali dovute per legge dall'Inps, che “superi” la nozione di anticipazione - e, quindi, il formarsi di un debito - assicurando all'Istituto, attraverso un'idonea programmazione delle risorse necessarie, le disponibilità finanziarie per far fronte al pagamento delle prestazioni a legislazione vigente.

⁹ La Relazione tecnica alla legge di Bilancio 2018 specifica come l'intervento non produca effetti negativi per la finanza pubblica, poiché le anticipazioni sono annualmente iscritte tra le uscite correnti del bilancio dello Stato e risultano scontate per pari importo nei saldi di finanza pubblica degli esercizi in cui sono state concesse.

Per quanto attiene alla situazione dei crediti di natura contributiva assumono rilievo due principali aspetti, pur tra loro collegati. L'uno afferisce al costante e al rinnovato impegno che l'Istituto deve porre in essere per la riscossione dei crediti contributivi sia in via diretta, sia per il tramite degli agenti della riscossione. In questo senso effetti positivi potranno conseguire dalle misure introdotte dal d.l. 22 ottobre 2016, n.193, come modificato dal d.l. 16 ottobre 2017, n. 148, che all'art. 6, consente la definizione agevolata, con esclusione delle relative sanzioni, dei crediti di questa natura. L'altro aspetto ha riguardato la massa di crediti, relativi ad anni anche risalenti ancora in carico agli agenti della riscossione (pari nel 2016 a circa 120 md), in larga quota già oggetto di svalutazione, in applicazione dei principi civilistici, nel bilancio economico-patrimoniale dell'Istituto perché considerati di difficile o impossibile esazione. Viene in rilievo l'esigenza che l'Istituto in raccordo con gli agenti della riscossione (Agenzia delle entrate-Riscossione spa e Riscossione Sicilia spa), prosegua e rafforzi gli interventi volti ad accertare la sussistenza dei presupposti sottesi all'iscrizione in bilancio dei crediti contributivi. Crediti la cui cancellazione e il conseguente scarico dell'agente della riscossione si pongono quali presupposti necessari per la radiazione dei residui attivi di uguale natura.

A questo riguardo, assumono comunque rilievo le disposizioni di legge di proroga dei termini finali entro i quali gli agenti della riscossione sono tenuti a comunicare all'ente di riferimento le dichiarazioni di inesigibilità dei crediti in carico, con l'effetto di posticipare il relativo scarico degli agenti contabili secondo il procedimento previsto dal d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112¹⁰. In linea generale è, comunque, da considerare come la fissazione di questi termini da parte del legislatore non escluda la possibilità per gli agenti della riscossione di pervenire alle procedure di scarico relative a partite considerate definitivamente inesigibili¹¹.

1.2 Quanto ai dati afferenti alla gestione caratteristica dell'Inps, la spesa per prestazioni istituzionali è stata pari nel 2016 a 308,021 md (di cui 272,62 md per trattamenti di pensione e agli invalidi civili), con solo un lievissimo incremento sul precedente esercizio (+190 ml), mentre le entrate contributive si sono attestate su 220,56 md, con un incremento del 2,69 per cento sul 2015 (+5,774 md). Confluiscono nel 2016 in questa voce di entrata 6,767 md trasferiti dal bilancio dello Stato a copertura degli esoneri contributivi previsti dalla legislazione vigente.

¹⁰ Da ultimo, l'art 1, c. 684, della l. 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015), come modificato dall'art. 1, c. 10-quinquies della l. 4 dicembre 2017 n. 172 prevede che le comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 siano presentate, per i ruoli consegnati negli anni 2016 e 2017, entro il 31 dicembre 2021. Per i ruoli consegnati negli anni precedenti, per ogni singola annualità di consegna, a partire dalla più recente, le comunicazioni dovranno essere presentate entro il 31 dicembre di ciascun anno successivo al 2021.

¹¹ In questo senso si è espresso anche il Collegio dei sindaci dell'Inps in sede di parere sul bilancio consuntivo 2016.

Il numero delle prestazioni pensionistiche erogate dall'Inps alla fine dell'anno 2016 è di 20.644.077, in lieve diminuzione rispetto al precedente esercizio quando erano 20.738.403 (-0,5 per cento).

In quest'ambito, le pensioni IVS a carico delle gestioni dei comparti del lavoro dipendente, autonomo e pubblico sono 16.817.546, a fronte dei 16.950.598 del 2015, con una variazione negativa dello 0,8 per cento. Un incremento mostrano nel biennio le pensioni agli invalidi civili che passano dai 2.561.697 del 2015 ai 2.629.790 del 2016 (+2,6 per cento). Quanto, infine al numero delle prestazioni direttamente a carico della Gias (pensioni sociali, assegni sociali e assegni vitalizi) - che, occorre ricordarlo, finanzia integralmente anche le pensioni erogate dalla gestione degli invalidi civili - esso è in decremento del 2,4 per cento e passa da 1.226.108 del 2015 ai 1.196.741.

L'analisi estesa all'ultimo decennio vede un incremento del 11,6 per cento del totale delle prestazioni previdenziali erogate dall'Inps, quale risultato di un incremento delle pensioni a carico delle gestioni IVS del 15,6 per cento, degli invalidi civili del 10,8 per cento e da una flessione (-24,6 per cento) delle prestazioni erogate direttamente dalla Gias.

Le prestazioni temporanee erogate dall'Inps a sostegno del reddito dei lavoratori ammontano nel 2016, a 35,401 md, con un incremento di 645 ml rispetto al 2015 e un *trend* di crescita in aumento rispetto agli anni precedenti. Rispetto a questo importo totale, gli oneri più rilevanti sono da riferire alle tutele nei casi di licenziamento o di cessazione del lavoro che si attestano nel 2016 su 12,447 md, con un incremento del 12 per cento circa per cento sull'analogo dato del 2015 (11,128 md).

L.3 Gli interventi di “manutenzione” del sistema previdenziale pubblico, all'indomani della riforma introdotta dalla l. 22 dicembre 2011, n. 214 si sono mossi - nei loro tratti essenziali - in una direzione volta a trovare soluzioni alla principale criticità per effetto dell'inasprimento dei requisiti di pensionamento e, in particolare, dell'innalzamento dell'età media pensionistica legata alle variazioni dell'indicatore demografico della speranza di vita.

Ne sono conseguiti, tra il 2012 e il 2016, una serie di interventi normativi di carattere non strutturale e privi di chiarezza quanto agli obiettivi di politica previdenziale che, attraverso otto operazioni di “salvaguardia”, hanno via via interessato una platea sempre più ampia di lavoratori esonerati dalle nuove, più stringenti regole introdotte dalla legge “Fornero”. Ad agosto 2016 le domande accolte dall'Inps sino alla settima salvaguardia hanno interessato 128.079 lavoratori,

con 116.587 pensioni liquidate, mentre l'ottava salvaguardia ha visto accolte (all'ottobre 2017) 13.837 domande, con 6.444 pensioni liquidate¹².

Nel complesso la spesa programmata dalla legge, come rideterminata dall'art. 8, del d.l. 16 ottobre 2017, n. 148 (*Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili*) per l'insieme dei provvedimenti di salvaguardia è, nel periodo 2013-2030, pari a 10,183 md (per un totale di 153.389 soggetti salvaguardati) che, da soli, costituiscono una quota non trascurabile degli 88 md di risparmi attesi dal d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 nel decennio 2012 -2021.

Una prima risposta organica all'esigenza di assicurare al sistema pensionistico una maggiore flessibilità in uscita ai lavoratori, nel rispetto dei requisiti vigenti per l'accesso alla pensione di vecchiaia, è da ricondurre alle disposizioni della legge di Bilancio per il 2017 che hanno previsto, pur in via sperimentale, l'Istituto dell'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (Ape), inteso a consentire (nella sua forma c.d. volontaria) l'uscita anticipata dal lavoro con oneri a carico del soggetto che sceglie di usufruirne attraverso un meccanismo di prestito bancario. Il nuovo Istituto è divenuto operativo soltanto nell'autunno del 2017 con l'adozione del regolamento di attuazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri (d.p.c.m. 4 settembre 2017, n. 150), cui devono seguire accordi quadro tra i Ministeri interessati e gli enti finanziatori e assicurativi per la definizione dei tasselli che costituiscono l'anticipo pensionistico. Con riguardo all'Istituto della Rendita integrativa temporanea anticipata (Rita), anch'esso introdotto in via sperimentale, è previsto che gli aderenti a forme di previdenza complementare in possesso dei requisiti per l'accesso all'Ape volontaria, possano chiedere la liquidazione frazionata di tutto o parte il montante accumulato. Ricade sull'Inps, per entrambe le misure il compito di certificare la sussistenza in capo all'interessato dei requisiti richiesti dalla legge.

Già nel giugno del 2017, a seguito dell'adozione dei regolamenti attuativi, sono divenuti operativi i due istituti - la cui natura ha evidenza solidaristica - dell'Ape sociale e della riduzione del requisito contributivo di accesso alla pensione anticipata per i lavoratori c.d. precoci. A questo riguardo è da sottolineare lo sforzo compiuto dall'Istituto nel porre in essere con tempestività l'insieme delle condizioni (circolari applicative, piattaforme informatiche) finalizzate al riconoscimento del diritto ai benefici da parte dei soggetti interessati.

In buona sostanza è da dire come sull'Istituto sia ricaduto, in attuazione della legge di Bilancio per il 2017, quanto alle cennate misure di cessazione anticipata dal lavoro, un impegno indubbiamente gravoso afferente non solo alla certificazione dei diritti in parola e alle connesse

¹² Inps: XVI Rapporto annuale- luglio 2017 e Situazione salvaguardati-ottobre 2017 (8ª salvaguardia).

verifiche ispettive, ma anche alle attività di monitoraggio delle domande positivamente accertate, ai fini della verifica, anche prospettica, degli scostamenti rispetto alle risorse finanziarie annualmente disponibili. Attività, quest'ultima, tanto più di rilievo considerato il numero delle domande pervenute a fine 2017 (48.406 per l'Ape sociale e 34.747 per i lavoratori c.d. precoci) e, stando ai dati disponibili, accolte dall'Istituto in percentuali tali da comportare - anche in esito ad una attività di riesame delle domande inizialmente respinte, sulla base di più favorevoli criteri interpretativi, condivisi dal Ministero del lavoro - oneri comunque inferiori al tetto di spesa previsto dalla legge a copertura dei due strumenti di flessibilità pensionistica.

Sempre l'Inps ha gestito nel corso del 2017 i profili applicativi di nuovi benefici di particolare rilevanza sociale, quali l'attribuzione agli aventi diritto della quattordicesima mensilità, del premio alla nascita (c.d. "bonus mamma"), del bonus asilo nido, come pure riflessi - ancorché indiretti - sull'attività dell'Inps sono conseguiti alle misure di sostegno all'inclusione attiva, in termini soprattutto di verifica della prova dei mezzi, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (Isee). A questo ultimo riguardo è da sottolineare come, dal 1° gennaio 2018, diverrà operativo lo strumento del Reddito di inclusione attiva (Rei) di cui al d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147 (di attuazione della l. 15 marzo 2017, n. 33), misura unica di contrasto alla povertà a livello nazionale e il cui diritto è anch'esso subordinato al rilascio della certificazione Isee, con la conferma dell'affidamento all'Inps del sistema dei controlli per la verifica dei requisiti dei beneficiari, anche attraverso collegamenti con l'anagrafe tributaria e con gli strumenti e sistemi informativi dei servizi sociali, sanitari e del lavoro, nonché di quelli gestiti dagli enti locali. Implicazioni importanti per l'Istituto sono conseguite, infine, alla soppressione dell'intera disciplina del lavoro accessorio e dei *voucher* già contenuta nel *Jobs Act* (d.l. 17 marzo 2017, n. 25), cui hanno fatto seguito le misure introdotte dall'art. 54-bis del d.l. 24 aprile 2017, n. 50. Con circolare del luglio 2017, l'Istituto ha definito le modalità applicative dei nuovi strumenti di regolazione del lavoro accessorio e, quindi, per l'accesso alle prestazioni del Libretto di famiglia e del Contratto di prestazione occasionale.

Un cenno è opportuno riservare al "pacchetto previdenziale" contenuto nella legge di Bilancio per il 2018 che allunga a tutto il 2019 il regime di sperimentazione dell'Ape volontaria; dispone l'estensione della platea dei destinatari dell'Ape sociale intervenendo sul requisito dello "stato di disoccupazione", cui si aggiungono specifici benefici a favore delle lavoratrici madri; prevede la disciplina per l'accesso all'istituto della Rita, misura, questa, che assume natura strutturale, con un ampliamento degli aventi diritto. Sono oggetto di nuova regolazione le misure di potenziamento del contrasto alla povertà, con una estensione della platea di potenziali beneficiari

del Rei. Sono previsti, poi, incentivi volti a promuovere l'occupazione giovanile attraverso lo strumento dell'esonero contributivo.

E' ben noto, infine, come la stessa legge di Bilancio introduca nel vigente sistema previdenziale - ai fini dell'accesso alla pensione di vecchiaia e alla pensione anticipata - una deroga, a favore dei lavoratori addetti ad attività gravose, al meccanismo di adeguamento alla speranza di vita, quale certificato dall'Istat, previsto per la generalità dei lavoratori.

1.4 Alla complessità di funzioni e compiti affidati all'Inps corrispondono oneri di funzionamento, ripartiti tra le singole gestioni amministrate dall'Istituto, che nel 2016 si attestano su 4,331 md (4,285 md nel 2015), con un'incidenza percentuale sul totale della spesa pari circa all'1,06 per cento.

Voce di bilancio che assume rilievo in quanto più direttamente su di essa l'Istituto può autonomamente intervenire per ridurre gli oneri a carico delle gestioni, che incidono negativamente sul loro risultato di esercizio. Considerazione, in questi termini, più volte sottolineata dal presidente dell'Inps, non disgiunta da un'attenzione alla ricerca di soluzioni organizzative che rendano compatibile il contenimento della spesa con una maggiore efficienza dell'azione amministrativa.

In quest'ultima direzione, l'Inps misura attraverso un apposito indicatore (denominato Crid, acronimo di Contributo alla riduzione del debito pubblico) i valori collegati ad una più efficiente ed efficace azione di accertamento dei contributi e di controllo della sussistenza e permanenza del diritto alle prestazioni previdenziali e assistenziali, riconducibili a specifici capitoli del bilancio istituzionale. Contributo stimato per il 2016 pari a circa 15,488 md, rispetto ai circa 14,651 md attesi (con una percentuale di scostamento tra obiettivo e consuntivo del +9,9 per cento per le entrate e del -3,6 per cento per le prestazioni)¹³.

Il cinquanta per cento circa degli oneri di funzionamento è costituito da spese per il personale per un importo nel 2016 di 2,067 md, con una lieve flessione rispetto al precedente esercizio (2,108 md).

In incremento è la spesa per acquisto di beni e servizi di parte corrente e di parte capitale pari nel suo complesso a 1,243 md, a fronte degli 1,201 md del 2015. In quest'aggregato sono ricomprese spese che - come i compensi agli organi, l'acquisto di beni o i lavori di manutenzione straordinaria - hanno, al pari degli oneri per il personale, natura prettamente istituzionale, insieme ad oneri

¹³ Inps, *Relazione sulla Performance 2016*.

direttamente connessi all'erogazione delle prestazioni e dei servizi, quali le spese per l'informatica, quelle per i servizi svolti dai Caf, le spese postali.

Sul totale dei costi di gestione incidono, anche, le somme trasferite allo Stato in applicazione delle vigenti disposizioni di legge in materia di contenimento dei consumi intermedi, per un importo pari nel 2016 a 736 ml, a fronte dei 694 ml del 2015.

1.5 In queste considerazioni generali, soltanto un riferimento è da serbare all'assetto originario della *governance* dell'Inps che si sostanzia in un particolare sistema duale (voluta dal legislatore per tutti gli enti previdenziali pubblici) che si dipana in due organi di indirizzo, l'uno di natura strategica e di controllo, il Consiglio di indirizzo e vigilanza (Civ), l'altro politico-amministrativo, il Consiglio di amministrazione, cui si affianca un terzo organo, il direttore generale, cui sono affidati compiti di natura gestionale e di esecuzione degli indirizzi dati.

Su questo risalente assetto ha inciso, per ragioni di snellezza dell'attività amministrativa e di contenimento dei costi, il d.l. 31 maggio 2010, n. 78, che ha disposto l'accentramento nel presidente dell'Inps delle funzioni precedentemente svolte dal Consiglio di amministrazione, disegnando, però, un sistema ritenuto dallo stesso Governo e in varie sedi parlamentari non soddisfacente e tale da richiedere una incisiva opera di revisione¹⁴.

In buona sostanza, il nuovo assetto di governo, in particolare dell'Inps, ha fatto venire in rilievo il rischio di un eccessivo accentramento di poteri nella figura del presidente da correlarsi, anche, all'esigenza di conferire al Civ l'effettiva esigibilità dei propri compiti di indirizzo e di controllo.

Questi profili di criticità, non disgiunti dai profondi contrasti intervenuti, nel corso del 2016, tra il presidente e il direttore generale sul disegno di riforma dell'assetto organizzativo e funzionale dell'Inps (con le dimissioni di quest'ultimo sul finire del medesimo anno) e con lo stesso Civ, è da ritenere abbiano accelerato l'avvio da parte della XI Commissione lavoro della Camera dei Deputati dell'esame delle proposte di legge presentate nel corso della XVII legislatura. Proposte, confluite nel 2017 in un testo unificato, che presentano punti di concordanza su aspetti qualificanti quali la reintroduzione del Consiglio di amministrazione, la revisione delle funzioni del Civ, insieme ad un ridimensionamento della sua composizione, la delega al Governo in materia di riordino dei comitati regionali e provinciali. Con lo scioglimento delle Camere, il percorso di

¹⁴ Il tema della riforma della *governance* dell'Inps – come già sottolineato nella relazione relativa al 2015 - è stato oggetto di attenzione da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali che, in sede di audizione presso la Commissione parlamentare di controllo sugli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale (3 novembre 2016), ne ha sottolineato l'esigenza e l'impegno del Governo in tal senso. Nella stessa sede e presso la XI Commissione lavoro della Camera dei Deputati sono stati uditi, tra il 2016 e il 2017, i titolari degli organi previdenziali pubblici, i rappresentanti delle parti sociali e magistrati della Corte dei conti, in rappresentanza del presidente dell'Istituto.

riforma si è ovviamente interrotto, di talché appare auspicabile che esso trovi nella nuova Legislatura un rinnovato impulso.

2 - GLI ORGANI

2.1 La rivisitazione e il riordino della *governance* dell'Inps, che può ben essere riguardata come un necessario intervento di riforma del quadro normativo vigente, parrebbe richiedere, ove l'agenda delle riforme rimanesse aperta, una più generale riflessione sulla opportunità di intraprendere, se del caso attraverso una specifica delega al Governo, una razionalizzazione di disposizioni di legge che regolano la conformazione dell'Istituto con un intervento di carattere più generale che vada oltre la nuova disciplina di compiti e funzioni degli organi di governo di cui alla legge fondante n. 88/1989, al d.lgs. n. 479/1994, istitutivo del Civ, sino al d.l. 31 maggio 2010, n. 78 di accentramento nella figura del presidente dei compiti prima assegnati al consiglio di amministrazione.

In questo senso, all'opera normativa di rivisitazione di compiti e funzioni degli organi di governo dell'Inps, andrebbe affiancato - insieme ad una razionalizzazione delle gestioni amministrate e delle competenze dei relativi comitati amministratori - un ripensamento del sistema dei confini della vigilanza ministeriale, in uno con la risalente disciplina per il commissariamento (d.p.r. 30 maggio 1970, n. 639), riguardante generiche patologie gestionali e comunque priva di gradualità sanzionatoria, da aggiornare ai più recenti orientamenti legislativi di rispetto delle autonomie e da delimitare alle verifiche di coerenza con i programmi e gli indirizzi governativi in materia di previdenza.

L'interpretazione sistematica del quadro normativo vigente conduce a ritenere che, in atto, le disposizioni attraverso cui si esplicano i poteri di vigilanza dei Ministeri del lavoro e dell'economia (in particolare gli artt. 8 e 9, della citata l. n. 88/1989, di modifica del d.p.r. n. 639/1970), delineano un modello incentrato sulla trasmissione di tutti gli atti adottati dal presidente già di competenza del consiglio di amministrazione, sulla preventiva approvazione degli atti di rideterminazione della pianta organica del personale e su un controllo generalizzato dei documenti di bilancio preventivi e consuntivi.

Al rispetto dell'autonomia e delle finalità dell'Istituto, si collega la riconosciuta esecutività di tutti gli atti adottati dall'organo di indirizzo politico-amministrativo (ivi compresi i regolamenti e le delibere contenenti criteri direttivi generali). Ambiti di autonomia, cui dovrebbe corrispondere una rigorosa e tempestiva attività di controllo delle autorità vigilanti, finalizzata allo scrutinio di legittimità e regolarità, anche tecnica, dei provvedimenti adottati.

In ogni caso e nelle linee generali, si ritiene ormai del tutto inadeguato - ai fini dello stesso effettivo riconoscimento dell'autonomia dell'Inps - un modello di vigilanza incentrato

esclusivamente sul controllo di singoli atti, pur se “assistiti” da immediata esecutività. Quando, invece, andrebbero definiti e raffinati strumenti ulteriori in grado anche di verificare la conformità dell’azione dell’Istituto ai programmi e indirizzi governativi in materia di previdenza, tenendo anche conto degli indirizzi strategici dettati dal Civ, l’efficacia dei sistemi di controllo interno, la trasparenza dell’azione amministrativa e, più in generale, il livello e la qualità dei risultati ottenuti.

Non solo da parte della Corte dei conti è stata, inoltre, rilevata l’inadeguatezza, per una migliore e più efficiente azione dell’Inps, sia di interventi generali di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni, sia di provvedimenti specifici adottati al di fuori di un disegno organico di riforma, con l’effetto di porre a rischio un equilibrio istituzionale reso, come già detto, fragile da una normativa stratificata e inadeguata, a fronte della delicatezza e dell’ampiezza dei compiti cui l’Istituto deve assolvere.

Al riguardo si ribadisce l’esigenza di proseguire il percorso elettivo dell’attuazione di modifiche strutturali e mirate, armonizzate al sistema proprio dell’Istituto, che appaiono da preferire - in quanto più funzionali e incisive - rispetto alle misure lineari di contenimento della spesa imposte in via generalizzata a tutte le pubbliche amministrazioni.

2.2 La spesa impegnata per gli organi dell’ente si attesta nel 2016 su 3,328 ml, in lieve flessione sul precedente esercizio.

In particolare, il decremento più significativo riguarda il Consiglio di indirizzo e vigilanza per entrambe le voci oggetto di comparazione (compensi fissi e oneri per rimborsi) e il presidente per i soli rimborsi.

Quanto al direttore generale è da considerare come il trattamento economico effettivamente attribuito rispetti il limite previsto dall’art. 13 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito in legge 23 giugno 2014, n. 89, con il versamento al bilancio dello Stato della differenza tra impegnato e corrisposto.

Tabella 1 - Spesa per gli organi.

TOTALI	compensi fissi	oneri per rimborsi	anno 2015	compensi fissi	oneri per rimborsi	anno 2016	differenza 2016/ 2015	variazione %
Presidente	125.000	60.000	185.000	125.000	43.975	168.975	-16.025	-9
Consiglio di Indirizzo e Vigilanza	388.271	106.337	494.608	381.558	92.503	474.061	-20.547	-4
Collegio sindacale	2.403.000	6.729	2.409.729	2.403.000	8.479	2.411.479	1.750	n.s.
Direttore generale	254.912	2.139	257.051	272.609	557	273.166	16.115	6
TOTALE GENERALE	3.171.183	175.205	3.346.388	3.182.167	145.514	3.327.681	-18.707	-1

Fonte: Inps

La tabella 2 espone la spesa impegnata nel biennio 2015-2016 per comitati e commissioni che, nell'anno in riferimento, mostra valori in diminuzione; andamento da ricondurre, in via principale, all'azzeramento della spesa (oneri per gettoni e rimborsi) relativa alla quasi totalità dei fondi di solidarietà, in coerenza con quanto previsto nei decreti istitutivi o di adeguamento dei fondi medesimi.

In lieve flessione è anche la spesa per i comitati e commissioni a livello periferico (-5%).

Tabella 2 - Spesa per Comitati e Commissioni.

	oneri per gettoni	oneri per rimborsi	Anno 2015	oneri per gettoni	oneri per rimborsi	Anno 2016	differenza 2016/2015	variazione %
Comitati e Commissioni centrali								
PLD	8.000	8.000	16.000	6.870	3.890	10.760	-5.240	-33
Prestazioni Temporanee	4.259	2.000	6.259	4.268	1.500	5.768	-491	-8
GIAS	600	0	600	600	0	600	-	0
CD-CM	3.961	12.527	16.488	2.754	6.929	9.683	-6.805	-41
Artigiani	1.911	6.611	8.522	3.000	5.000	8.000	- 522	-6
Commercianti	8.720	14.029	22.749	9.000	10.000	19.000	-3.749	-16
Parasubordinati	2.500	5.060	7.560	1.709	3.000	4.709	-2.851	-38
FF.SS.	1.159	2.000	3.159	1.500	3.000	4.500	1.341	42
Volo	2.693	2.264	4.957	5.000	2.000	7.000	2.043	41
Clero	1.500	2.160	3.660	1.500	1.657	3.157	-503	-14
Familiari	1.418	2.926	4.344	1.500	2.264	3.764	-580	-13
Commissione CAU	4.269	2.000	6.269	4.000	2.000	6.000	-269	-4
Totale	40.990	59.577	100.567	41.701	41.240	82.941	-17.626	-18
Commissioni ex INPDAP								
Vigilanza dipendenti Civili militari Stato	3.563	2.000	5.563	3.346	2.000	5.346	- 217	-4
Vigilanza Enti locali	6.478	7.489	13.967	3.936	6.053	9.989	-3.978	-28
Vigilanza Enti di diritto pubblico	1.125	1.000	2.125	1.000	500	1.500	-625	-29
Vigilanza pensioni sanitari	1.639	3.559	5.198	954	1.000	1.954	-3.244	-62
Vigilanza pensioni ufficiali giudiziari	1.090	1.000	2.090	1.330	500	1.830	-260	-12
Vigilanza insegnanti di asilo	1.069	1.000	2.069	1.000	500	1.500	-569	-28
Comitato tecnico pensioni privilegiate	1.320	1.999	3.319	1.040	639	1.679	- 1.640	-49
Totale	16.284	18.047	34.331	12.606	11.192	23.798	-10.533	-31
Comitati Fondi di Solidarietà								
Credito	2.000	1.500	3.500	0	0		-3.500	-100
Credito Cooperativo	2.000	1.500	3.500	0	0		-3.500	-100
Assicurativi	0	0	0	0	0		-	0
Monopoli	0	0	0	0	0		-	0
Tributi	0	0	0	0	0		-	0
Poste	0	0	0	0	0		-	0
Trasporto Aereo	6.000	2.000	8.000	4.369	2.000	6.369	- 1.631	-20
Totale	10.000	5.000	15.000	4.369	2.000	6.369	-8.631	-58
Comitati e Commissioni a livello Periferico	105.421	97.570	202.991	112.592	80.386	192.978	-10.013	-5
TOTALE GENERALE	172.695	180.194	352.889	171.268	134.818	306.086	-46.803	-13

Fonte: Inps