

I conti dell'Inps tra realtà e propaganda

di Giuliano Cazzola

Conoscendoli, sappiamo che i leader sindacali non sono degli sprovveduti anche quando l'esercizio del loro ruolo di rappresentanza li costringe, purtroppo, a sembrarlo. Ci siamo chiesti, allora, per quali reconditi motivi si fossero scagliati, facendo finta di non capirne il senso, contro le dichiarazioni rese dal presidente del **superInps** Antonio Mastrapasqua nel corso dell'audizione presso la Commissione bicamerale di vigilanza sugli enti previdenziali. Eppure, in quelle dichiarazioni non c'era nulla di nuovo. Pertanto, da uomini di mondo, ci siamo convinti che l'obiettivo di quella polemica fosse proprio la persona del presidente. Cgil, Cisl e Uil e la sinistra non tollerano che, fino a tutto il 2014, l'Istituto previdenziale più grande del mondo tanto da essere uno Stato nello Stato, a contatto con tutte le imprese e tutte le famiglie, sia gestito da un signore che si chiama Antonio Mastrapasqua. Nella passata legislatura ci fu il tentativo di riformare la *governance* dell'Inps, ripristinando il consiglio di amministrazione. Questi propositi naufragarono insieme allo scioglimento del Parlamento. Ma il discorso non è per nulla chiuso. Detto tra di noi il **superInps** è il prodotto della smania di riformismo e della voglia di strafare da cui era affetto il governo Monti, perché ne è derivato un gigante amministrativo che non è ancora partito e che impiegherà decenni per andare a regime, visto che il governo non ha ancora emanato le direttive con le quali il plenipotenziario ex lege Antonio Mastrapasqua dovrebbe portare a compimento la titanica impresa. Ma è quanto ha disposto la legge. E non servirebbe – unicamente allo scopo di ripulire il bilancio dell'Inps che ha tanti guai di suo – rimettere in discussione l'unificazione perché comunque il "buco" resterebbe nel bilancio dell'Inpdap che è pur sempre un ente previdenziale erogatore di pensioni, i cui oneri vanno, pertanto, nel capitolo "spesa pensionistica" del Paese. Con l'incorporazione dell'Inpdap (al contrario dell'Enpals che ha portato in dote un "tesoretto"), l'Inps, quindi, si è portato in casa anche i disavanzi a suo carico. Tali disavanzi, ora della Gestione ex-Inpdap – lo ha chiarito Mastrapasqua – oltreché da aspetti di carattere strutturale e permanente (blocco del *turn over* nel pubblico impiego, ridimensionamento "strategico" degli organici, ecc.) dipendono da una norma maligna del 2007 (legge finanziaria 2008) che ha trasformato in anticipazioni di Tesoreria (e quindi in debiti dell'ente verso lo Stato) gli iniziali trasferimenti (e quindi crediti dell'Inpdap verso lo Stato) stanziati dalla legge Dini del 1995 a copertura dello stock delle pensioni degli statali, quando venne istituita la loro Cassa. E' questa una storia complessa che merita di essere raccontata. Prima della legge n. 335/1995 le Amministrazioni dello Stato si limitavano ad incassare la quota di contribuzione dovuta dai loro dipendenti (un terzo di quella complessiva); poi, quando essi cessavano dal servizio le Amministrazioni erogavano direttamente i trattamenti spettanti in termini di cassa come gli stipendi. Con l'istituzione della Gestione pensionistica degli statali presso l'Inpdap (l'ente era stato costituito in via definitiva nel 1994) le amministrazioni hanno dovuto cominciare a versare alla Gestione stessa la loro quota in quanto datori di lavoro. Tutto questo "giro di Peppe" (in buona parte rimasto sulla carta) sta a dimostrare quanti danni faccia l'ideologismo, perché, a vent'anni di distanza, varrebbe la pena di interrogarsi

se non fosse tutto più semplice prima. Nel 1996, nel momento in cui partì la suddetta Gestione degli statali, si pose il problema di come far fronte allo stock delle pensioni in essere. Così lo Stato si impegnò a trasferire, annualmente, il corrispettivo 14mila miliardi di vecchie lire alla Gestione, dal momento che essa si prendeva in carico il servizio. Questo stanziamento, che nel frattempo si è tradotto in euro (circa 8 miliardi), ha subito quella trasformazione in anticipazioni a cui accennavo in precedenza. Ciò per alleggerire di qualche miliardo la posizione debitoria del bilancio dello Stato presso gli occhiuti censori di Bruxelles. E' bene ricordare che la pratica di erogare coperture tramite anticipazioni anziché trasferimenti è vecchia come il cucco. Il Tesoro vi aveva fatto ricorso in passato per finanziare, in parte, la c.d. spesa assistenziale sostenuta dall'Inps, tanto che l'Istituto aveva accumulato una situazione patrimoniale deficitaria per 160mila miliardi di lire, poi azzerata nel 1998 grazie all'azione dell'allora ministro Carlo Azeglio Ciampi. Ovviamente, quella misura aveva rivoltato in positivo il bilancio Inps fino ad allora deficitario a causa di un marchingeo solo finanziario. La storia non sarebbe completa se non fosse sgombrato il campo da uno dei più falsi luoghi comuni che circolano nel dibattito: quello della c.d. **separazione** tra previdenza ed assistenza.

I concetti di previdenza ed assistenza trovano riferimento – se ne è già parlato – nell'articolo 38 della Costituzione. L'assistenza è disciplinata dal primo comma che recita: «Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale». La previdenza è disciplinata, invece, dai commi secondo e quarto. Il primo di questi stabilisce che i lavoratori hanno diritto che siano “preveduti” ed “assicurati” mezzi adeguati alle loro esigenze nel caso in cui si verificano alcuni rischi meritevoli di protezione sociale tra cui la vecchiaia; il secondo dispone che ai compiti indicati provvedano “organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato”. Per comprendere la differenza è sufficiente notare che, nel caso della previdenza, i diritti sono riconosciuti ai *lavoratori* hanno diritto alle classiche prestazioni previdenziali in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria; mentre le prestazioni assistenziali spettano al *cittadino*, purché inabile al lavoro (e quindi impossibilitato ad accedere al principale requisito della cittadinanza sociale) e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. È questa la cornice giuridica da cui si ricava quali prestazioni, nell'ambito dei trasferimenti monetari, possono definirsi assistenziali: hanno certamente questa natura la pensione sociale (ora assegno sociale) riconosciuta agli anziani privi di adeguato reddito proprio e di trattamento previdenziale (finanziato, cioè, da versamenti contributivi) e la pensione di invalidità civile e l'assegno di accompagnamento a beneficio delle persone handicappate. Nel campo delle prestazioni pensionistiche è riconosciuta la natura previdenziale alle classiche prestazioni IVS. Nel tempo, tuttavia, è aumentato l'apporto dello Stato alla spesa pensionistica tanto che all'idea di assistenza finiscono per essere riferite le prestazioni, erogate dall'Inps (e da altri enti minori) il cui finanziamento è posto, dalla legge, a carico della fiscalità generale. In tal senso si è pronunciata anche la Corte Costituzionale. Nella sentenza n. 157 del 1980 la Consulta ha affermato che «l'istituzione della pensione sociale si inquadra nell'attuazione del primo (non del secondo) comma dell'articolo 38 Cost.» e che «la natura assistenziale della pensione sociale è fra l'altro sottolineata dal fatto che essa è a carico dello Stato». Ne deriva la seguente considerazione: essendo la pensione sociale sicuramente una prestazione di natura assistenziale, se la Corte ha ritenuto di qualificare in questo modo la prestazione in ragione del suo finanziamento a carico della fiscalità generale, ciò significa che anche la tipologia del finanziamento è un requisito da prendere in considerazione per valutare la natura, previdenziale o assistenziale, della prestazione.

Si ricordi, poi, quanto disposto con sentenza n. 34 del 1981 a proposito del trattamento minimo (una prestazione che rappresenta plasticamente l'intreccio spesso inestricabile tra previdenza ed assistenza). La Corte ha confermato che la determinazione e l'adeguamento dell'istituto dell'integrazione al minimo sono rimessi alla discrezionalità del legislatore. Al di là di quanto disposto dal citato articolo 38 Cost., il principio della separazione tra assistenza e previdenza ha trovato attuazione pratica nella legge n. 88/1989 che ha riformato in tal senso la struttura del bilancio dell'Inps. In particolare – oltre alla Gestione delle prestazioni temporanee, che eroga le prestazioni contro la disoccupazione involontaria, la Cig ordinaria, gli assegni al nucleo familiare, nell'ambito del Comparto dei lavoratori dipendenti – venne istituita (art. 37) la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno al reddito (Gias) che divenne il collettore degli apporti dal bilancio dello Stato a quello dell'Inps. Così, una serie di prestazioni (pensioni e assegni sociali, agevolazioni contributive, prepensionamenti, quota parte per ciascuna mensilità di pensione, ecc.) furono poste a carico dello Stato, il quale si accollò anche l'onere di ripianare il debito accumulato dall'Istituto (17.650 miliardi di lire nel 1986 a copertura del disavanzo patrimoniale al 31 dicembre della Cig e a copertura parziale dei disavanzi patrimoniali al 31 dicembre 1986 del Fpld e della Gestione Coltivatori diretti (CdcM) per 20mila miliardi di lire nel 1987 e 40 mila nel 1998). Così, già dal 1989 i bilanci delle Gestioni Inps furono predisposti secondo le nuove direttive, che prevedevano una ricomposizione funzionale delle attività con riferimento alla loro natura previdenziale o non previdenziale. Per mostrare l'influenza delle nuove regole lo stesso Inps formulò una simulazione assai interessante dimostrando che in un eventuale rendiconto per il 1989, redatto secondo i previgenti criteri, la previdenza – intesa come la somma di tutte le gestioni previdenziali – anziché avere un saldo attivo di 155 miliardi di lire (come risultava in conseguenza della riforma della struttura del bilancio) – avrebbe avuto un passivo di oltre 11 mila miliardi di lire. A sua volta, l'intervento a carico dello Stato anziché avere un passivo di 10 mila miliardi, avrebbe avuto un attivo di 1.200 miliardi di lire.

Va riconosciuto, tuttavia, che gli effetti della legge n. 88/1989 furono importanti nel determinare – sia pure *ope legis* – un processo di risanamento del bilancio Inps, sia attraverso l'istituzione del Comparto dei lavoratori dipendenti che, accorpando Fpld e Gpt, finiva per compensare le passività del primo con il saldo attivo della seconda e per realizzare un risultato complessivo positivo; sia grazie alla Gias che aveva il compito di raccogliere le prestazioni più critiche, poste a carico della fiscalità generale. Sulla via della separazione tra previdenza ed assistenza vanno segnalati due interventi molto importanti: il primo contenuto nella legge n. 449/1997 (la Finanziaria per il 1998); il secondo nella legge n. 448/1998 (la Finanziaria per il 1999). Nel primo caso, a seguito di un negoziato del Governo Prodi con le organizzazioni sindacali, furono rivisti i confini tra due settori, spostando nel campo dell'assistenza (e quindi del finanziamento di natura fiscale a carico dello Stato), oltre ad ulteriori trasferimenti (per 1.773 miliardi di lire) e all'adeguamento degli oneri di cui all'articolo 37 legge n. 88/89 (per 664 miliardi), la copertura degli oneri delle pensioni d'invalidità ante 1984 (per 6 mila miliardi), degli oneri delle pensioni CdcM ante 1989 (per 3.782 miliardi). Venne altresì stabilito che lo Stato avrebbe garantito la copertura piena alla Gias, la quale da allora in poi sarebbe stata (come è avvenuto), per definizione, in pareggio. La legge n. 448 dell'anno successivo fece il resto, nel senso che stabilì il superamento della pratica delle anticipazioni di tesoreria, usate al posto dei trasferimenti dovuti e sancì la cancellazione (articolo 35) del debito pregresso accumulato a tale titolo dall'Inps. Si trattò di un'operazione da 160 mila miliardi di lire. Il bilancio dell'Inps ricevette un notevole beneficio, in termini di risultato d'esercizio, per effetto della

integrale finanziamento della Gias; quanto alla situazione patrimoniale passò da un dato negativo di 99 mila miliardi di lire nel 1997 ad uno positivo di 24 mila miliardi al 31 dicembre 1998 per effetto dell'articolo 35 della legge n. 448/1998 che stabilì che le anticipazioni di tesoreria concesse dallo Stato all'Inps fino al 31 dicembre 1997 dovessero essere trasformate in trasferimenti definitivi. In seguito confluirono nella Gias altre prestazioni (esempio: ripiano del Fondo FS poi incorporato nell'Inps a cui lo Stato eroga 3,5 miliardi di trasferimenti all'anno in quota Gias) man mano che i relativi compiti erano attribuiti all'Inps. In sostanza, oggi si è invertito (buon ultimo, anche) il sillogismo. Salvo pochi e conclamati casi in cui la distinzione è chiara, non è più corretto affermare che "essendo questa una prestazione assistenziale essa è a carico dello Stato". Occorrerebbe precisare così: "dal momento che la paga lo Stato questa è una prestazione assistenziale".

Giuliano Cazzola

Membro del Comitato scientifico ADAPT