Politically (in)correct – Non basta un nuovo restyling di finanza pubblica per salvare l'Inps e le nostre pensioni

ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro
Per iscriverti al **Bollettino ADAPT** *clicca qui*
Per entrare nella ***Scuola di ADAPT*** *e nel progetto* **Fabbrica dei talenti**
scrivi a: selezione@adapt.it

Alcune considerazioni svolte dal presidente dell'Inps, Tito Boeri, durante la presentazione della Relazione annuale hanno sollecitato un ampio dibattito con toni spesso critici. In particolare ciò che Boeri ha riferito a proposito di **una simulazione, svolta dall'Istituto, sugli effetti negativi che avrebbe una chiusura delle frontiere agli immigrati**. **L'affermazione è caduta in un momento in cui l'ipotesi di chiudere le frontiere non è rivolta ad impedire l'accesso a lavoratori stranieri** (come peraltro minaccia di fare il Regno Unito), ma alla grave problematica dei profughi e dei migranti, quelli che sbarcano a migliaia quotidianamente sulle nostre coste. **È evidente** – pensiamo che lo sia anche per Boeri **– che non può venire da qui la risposta alle esigenze di un mercato del lavoro penalizzato dagli andamenti demografici** (e, aggiungiamo noi, dal "rifiuto'' del lavoro da parte dei nostri connazionali, con riguardo a determinate mansioni).

Altri aspetti, invece, non hanno sollevato obiezioni e sono stati accolti così come il presidente li ha proposti. Per quanto riguarda chi scrive, **non mi ha convinto Boeri quando ha spiegato che, tutto sommato, gli squilibri del bilancio dell'Inps non sarebbero un problema**. Seguiamo il suo ragionamento. "I disavanzi *contabili* dell'Inps offrono perciò una rappresentazione fuorviante della sostenibilità del nostro sistema previdenziale, ne offrono informazioni aggiuntive sullo stato dei conti pubblici nel loro complesso, perché le stime del disavanzo e del debito pubblico dell'Italia non cambierebbero ripianando i debiti dell'Inps nei confronti dello Stato. **Per azzerare questo debito dell'Inps** e riportare il suo stato patrimoniale ampiamente in territorio positivo, **basterebbe infatti trasformare le anticipazioni in trasferimenti a titolo definitivo**, come già avvenuto nel 1998, nel 2011 e nel 2013. **Il tutto senza alcun aggravio per il disavanzo e il debito pubblico**. Una ulteriore riprova della distanza di queste rappresentazioni contabili dallo stato effettivo dei conti previdenziali". Boeri, poi, ha spiegato anche i motivi delle sue considerazioni. Quando nelle gestioni pensionistiche le entrate contributive non sono sufficienti a far fronte alle spese, per finanziare l'erogazione delle prestazioni (che sono comunque dovute ed erogate a meno che lo Stato non vada a gambe all'aria), interviene il Tesoro con anticipazioni le quali, sulla carta, sono debiti dell'Istituto verso lo Stato, ma che non verranno mai pagati. Di qui –

secondo Boeri – la necessità di fare pulizia, come già in passato, con una legge che le trasformi in trasferimenti ovvero in crediti dell'Inps.

A me sembra una soluzione troppo facile. Anche la situazione finanziaria del rag. Mario Rossi cambierebbe di colpo se il pizzicagnolo, il padrone di casa, la banca a cui ha chiesto un mutuo, azzerassero tutti i suoi debiti nei loro confronti; ma peggiorerebbe quella dei suoi creditori. Al di là delle alchimie di bilancio, **le anticipazioni non sono risorse fantasma, invisibili e imponderabili: provengono dalle tasse e, se vanno a coprire i disavanzi dell'Inps, sono sottratte ad altre destinazioni**.

Dal momento, però, che Tito Boeri si è riferito a casi precedenti può essere interessante – almeno dal punto di vista storico – ripercorrere quelle vicende e gli effetti che ebbero a produrre. Cominciamo da un atto preliminare: **la riforma del bilancio dell'Inps (legge n. 88 del 1989) e le sue conseguenze sui saldi delle gestioni**. Si trattò di un'operazione contabile di rilievo politico assai significativo, impostata da Giacinto Militello, un grande presidente dell'Inps ai tempi della *governance* sindacale, il quale organizzò su questa intuizione una massiccia iniziativa politica, avallata poi da Rino Formica, allora ministro del Lavoro che promosse l'intervento legislativo. Come vedremo**, il caposaldo di quella legge fu la separazione tra assistenza e previdenza**: un criterio che rovesciò la struttura del bilancio come un calzino. 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 sociali, agevolazioni contributive, prepensionamenti, quota parte per ciascuna mensilità di pensione, in seguito la tematica dell'invalidità civile, 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 40mila 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 11mila miliardi di lire**. A sua volta, l'intervento a carico dello Stato anziché avere un passivo di 10mila miliardi, avrebbe avuto un attivo di 1.200 miliardi di lire.

Va riconosciuto, tuttavia, che gli effetti della legge n. 88/1989 furono decisivi 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 6mila 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, 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 in parte al posto dei trasferimenti dovuti alla Gias, e sancì la cancellazione (articolo 35) del debito pregresso accumulato a tale titolo dall'Inps. Si trattò

di un'operazione da 160mila 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 99mila miliardi di lire nel 1997 ad uno positivo di 24mila miliardi di lire al 31.12.1998 per effetto, appunto, della disposizione del citato articolo 35 in forza del quale – lo ripetiamo – le anticipazioni di tesoreria concesse dallo Stato all'Inps fino al 31.12.1997 furono tramutati ex post in trasferimenti definitivi (la stessa operazione che propone adesso Boeri).

È intuitivo comprendere che un giro siffatto di miliardi non poteva essere soltanto una finzione contabile. Se nessun pasto è gratis, in queste opere di ingegneria finanziaria di pasti se ne sono consumati parecchi. E qualcuno (il solito Pantalone) deve averci rimesso di tasca propria.

In seguito confluirono, poi, nella Gias altre prestazioni (esempio: ripiano del Fondo FS) man mano che i relativi compiti venivano trasferiti all'Inps. **Praticamente, dopo questi interventi il concetto di assistenza non si riferisce più alle sole prestazioni che rispondono a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 38 Cost., ma a tutte quelle finanziate dalla fiscalità generale** (alla faccia di chi sta ancora rivendicando nel dibattito una separazione tra previdenza ed assistenza che è già avvenuta).

Un altro intervento di ristrutturazione finanziaria importante venne disposto con la riforma Dini-Treu (legge n. 335/1995), in seguito alla istituzione della Cassa dei trattamenti pensionistici dei dipendenti dalle amministrazioni statali; la questione merita di essere raccontata perché incide tuttora nel bilancio del SuperInps (derivante dall'incorporazione dell'Inpdap e dell'Enpals). Prima di allora Le amministrazioni prelevavano dalle buste paga la quota a carico del lavoratore (fissata dalla legge), poi, erogavano direttamente il trattamento al momento della cessazione dal servizio. Il calcolo era semplice: la retribuzione di riferimento era l'ultimo stipendio maggiorato del 18% a cui si applicava la percentuale di calcolo (praticamente prossima al 100%). La legge Dini istituì presso l'Inpdap (fondato nel 1994 con l'accorpamento di tre Enti e quattro casse) una specifica gestione. Quindi **a decorrere dal 1° gennaio 1996 le Amministrazioni Centrali dello Stato cominciarono a provvedere al versamento dell'intera contribuzione a fini pensionistici** (24,20 datore di lavoro + 8,80 quota dipendente) alla CPTS, Cassa gestita prima

dall'ex Inpdap e ora dall'Inps. La Gestione, ovviamente, nel 1996 non era in grado di far fronte al pagamento dello stock delle pensioni vigenti (perchè in precedenza non era mai stata versata la quota di contributi a carico delle amministrazioni le quale regolavano in autonomia la partita in termini di cassa). Così **la legge previde, a questo scopo, uno stanziamento annuo di 14mila miliardi di lire a titolo di trasferimenti**. Del resto, non si trattava di risorse aggiuntive, ma dell'ammontare finanziario da sostenere per l'ente tenuto al pagamento delle pensioni (fossero le singole amministrazioni o la nuova Cassa). Tali risorse vennero, poi, convertite dal governo Prodi, nella legge finanziaria 2007, in anticipazioni di tesoreria per aggiustare il deficit del bilancio statale. Quindi un credito si trasformò in un debito creando non pochi problemi ai conti dell'Inpdap, prima, dell'Inps, poi, al momento dell'incorporazione del primo ente nel secondo.

La legge di stabilità 2014 ha sistemato, con il riconoscimento di 25,2 miliardi**, l'ammontare del debito aperto tra lo Stato e l'Inpdap**. Ma **è stata solo una sanatoria del pregresso per cui il problema continua a riproporsi ed è alla base, in larga misura, del deficit del bilancio del SuperInps**. I corifei dell'Istituto di via Ciro il Grande – di cui onorano la sacralità – non hanno mai perdonato all'Inpdap (incorporato d'autorità) di "inquinare" il bilancio dell'Inps, dimenticando che l'Istituto previdenziale della pubblica amministrazione si è visto cambiare le carte in tavola da parte dello Stato, che ha modificato la natura (da trasferimento ad anticipazione, da credito a debito) di uno stanziamento ormai corrispondente ad una decina di miliardi di euro.

Il prof. Boeri propone di avvalersi ancora una volta di queste operazioni di maquillage che ridurrebbero o annullerebbero il saldo d'esercizio negativo e migliorerebbero la situazione patrimoniale del SuperInps? È già stato fatto, come abbiamo descritto, e si potrebbe ancora rifare. Attenzione, però. **Non raccontiamo che sarebbe facile come giocare a rubamazzo. Gratis.**

Giuliano Cazzola

Membro del Comitato scientifico ADAPT

Scarica il **PDF**