

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 di cui:		4.533	3.965	4.039	2.930	7.602	3.081
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.

DAL MONITO ALLA CADUCAZIONE DELLE NORME SUL BLOCCO DELLA PEREQUAZIONE DELLE PENSIONI.

Giurisprudenza Costituzionale, fasc.2, 2015, pag. 559

Pasquale Sandulli -

Classificazioni: CORTE COSTITUZIONALE - Procedimento - - parti

1. In uno dei passaggi di una recente ricerca sui temi della previdenza italiana (1) è dato leggere che *«il momento del decollo della spesa pensionistica rispetto agli altri due comparti (ndr: assegni familiari e disoccupazione) e l'avvio dello sbilanciamento del Welfare "all'italiana" si collocano proprio fra la fine degli anni cinquanta e i primi anni sessanta»*. Si tratta di una osservazione che può condividersi, sempre che si tenga presente che un tale avvio registrò, in crescendo, una serie di fasi successive, fino alla fine degli anni ottanta, passando per lo snodo cruciale della l. 30 aprile 1969, n. 153, che tuttavia non ancora costituiva l'apogeo della parabola ascendente della spesa pensionistica. Vero infatti che, con la legge ora citata, in combinazione con il d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, veniva introdotta la pensione c.d. retributiva, ma questa era ragionevolmente compressa dalla previsione di un massimale pensionistico in misura fissa, salvi aggiornamenti estemporanei, l'ultimo dei quali — prima della indicizzazione intervenuta con l'art. 3 comma 13, l. 29 maggio 1982, n. 297 — era stato disposto con l'art. 19, l. 23 aprile 1981, n. 155: cosicché, a completare il processo di sbilanciamento, occorreva attendere un ulteriore intervento del legislatore, che con l'art. 21 comma 6, l. 11 marzo 1988, n. 67 sfondava il massimale, mettendo a frutto anche le quote di retribuzione imponibile oltre il massimale pensionistico, seppure con tassi di rendimento decrescenti. Un percorso che il legislatore andava svolgendo senza essere pressato dalla Corte costituzionale; anzi, solo due anni prima la Corte aveva precisato che, pur in presenza di *«una spiccata diversità tra i regimi speciali ed il regime ordinario generale, essendo gli uni collegati all'entità dei contributi versati e l'altro contraddistinto dal criterio della solidarietà sociale e dall'apporto finanziario dello Stato, dalla cumulabilità della pensione con la retribuzione, dalla riliquidazione della pensione in forma retributiva, dalla concessione di supplementi per l'attività prestata successivamente al pensionamento, dall'esistenza di pensioni minime, delle pensioni sociali, delle pensioni di invalidità, dalla differenziazione di contribuzioni derivante dalla diversità dei rapporti (lavoratori subordinati di varie categorie: commercio, industria, agricoltura, lavoratori autonomi, commercianti, artigiani ecc.)»* e pur sussistendo *«la tendenza ad attuare una omogeneizzazione del regime previdenziale ed una parificazione delle categorie, la realizzazione definitiva e completa di essa è affidata alla discrezionalità del legislatore trattandosi di scelte di politica sociale ed economica»*. Ed ancora la Corte, nella stessa sentenza n. 173/1986, ribadiva — dopo aver riepilogato la problematica del collegamento fra art. 36 ed art. 38 Cost. e quella della garanzia del trattamento minimo — che queste scelte non possano costituire un imperativo categorico per il legislatore, cosicché deve riconoscersi una sfera di discrezionalità riservata al legislatore per l'attuazione graduale della coincidenza tra pensione ed ultima retribuzione, così come del costante adeguamento al mutevole potere di acquisto della moneta, specie per effetto della svalutazione monetaria.

Quasi nello stesso lasso di tempo, la stessa Corte (sent. n. 497/1988) interveniva — in un ambito diverso da quello pensionistico, avendo la sentenza ad oggetto il trattamento ordinario di disoccupazione — sul tema della congruità ed adeguatezza delle prestazioni, specificamente riferite — va sottolineato — al momento di determinazione delle stesse, posto che il carattere temporaneo della prestazione non implica un processo di proiezione soggettiva del requisito dell'adeguatezza. Esclusa la disparità di trattamento in relazione alla diversità di regime operante per il settore industriale, la Corte affrontava la questione in termini direttamente di tutela dei diritti fondamentali della persona sancita dall'art. 2 Cost. Una tutela che — osservava la Corte — svanisce laddove, disposta, come nel caso, mediante erogazione di una somma di denaro fissa nel tempo, è costretta a confrontarsi con la oscillante diminuzione del potere di acquisto della moneta, richiedendosi dunque *«un meccanismo diretto ad assicurare anche in prospettiva temporale l'adeguatezza nei sensi suindicati dell'indennità e quindi del trattamento di disoccupazione*

involontaria»: da ciò la dichiarata incostituzionalità della norma, che — mirabilmente — il legislatore riusciva a fronteggiare in tempi reali, con il d.l. 21 marzo 1988, n. 86 (l. conv. 20 maggio 1988, n. 160).

2. L'attenzione a queste due sentenze, pur estranee al tema specifico della perequazione, si spiega, oltre che per il rilievo degli eventi ivi considerati (vecchiaia e disoccupazione, antagoniste nel processo di distribuzione delle risorse economiche), specialmente per la loro collocazione temporale: siamo alle porte (inizio degli anni novanta) delle grandi innovazioni di sistema, ma al ribasso. Per il trattamento di vecchiaia si avviava il percorso della progressiva unificazione delle gestioni (2), che sarebbe culminato con la concentrazione dell'INPDAP nell'INPS (2012), dopo la vicenda di concentrazione dell'INPDAI in INPS, ma soprattutto il graduale passaggio dal metodo di calcolo retributivo, come conformatosi per effetto della diversa valenza dei massimali, al metodo di calcolo contributivo. Per il trattamento di disoccupazione, nel quadro della disciplina generale dei licenziamenti collettivi, se ne affermava anche il particolare regime previdenziale per il sostegno al reddito (3) e si gettavano le basi per l'avvio di un tormentato percorso parabolico degli ammortizzatori sociali, il cui attuale punto di arrivo viene definito in termini di "arretramento" (4). Un tragitto, dunque, caratterizzato da una sistematica scelta di contenimento della spesa sociale, la cui chiave di lettura è l'arretramento dell'adeguatezza dei mezzi messi a disposizione dei fruitori del sistema previdenziale pubblico: tant'è che allo stesso provvedimento (art. 3, l. 23 ottobre 1992, n. 421) risale la istituzionalizzazione di un sistema pensionistico complementare volto a preservare in parte (modesta) il canone costituzionale dell'adeguatezza dei mezzi (Corte cost., n. 393/2000).

Questa sintetica ricostruzione, scevra di ogni intento di critica alle mutevoli scelte del legislatore previdenziale, è finalizzata ad una riflessione sulle opzioni di fondo della stessa Corte costituzionale: subito chiamata a valutare l'ammissibilità del referendum abrogativo proposto contro l'art. 3 della l. 23 ottobre 1992, n. 421, essa non ha esitato ad adottare la soluzione negativa (sent. n. 2/1994) sulla base, notoriamente, della riconduzione sistematica della materia previdenziale alla nozione di bilancio (art. 75 Cost.); scelta rinnovata, in un contesto politico ben più difficile (fino alla contestazione con cartelli e striscioni sulla piazza), con la sentenza n. 6/2015.

Dal punto di vista della tecnica del giudizio di (in)ammissibilità del referendum abrogativo la Corte (punto 3.2, sent. 6/2015) con estrema determinazione ribadisce che i prospettati «*molteplici aspetti di criticità che paleserebbe la disciplina recata dall'art. 24 e, tra questi, in particolare quello della sua incidenza pregiudizievole su una estesa platea di destinatari*» configurano censure che non possono radicare alcuno scrutinio nell'ambito oggettivo del giudizio di ammissibilità; il tutto aggravato dal rilievo che l'indivisibile aggregazione delle norme abrogande non garantisce l'autentica espressione della volontà popolare. Eppure, al di là della scelta tecnica, la Corte non si sottrae a qualche anticipazione del merito: nell'inevitabile collegamento con la sentenza n. 2/1994, se ne richiama l'affermazione in ordine alla specifica finalità di «*stabilizzazione del sistema per dare sicurezza ai pensionati attuali e futuri sulla tenuta finanziaria del sistema stesso*»: una affermazione che supporta decisamente la scelta di inammissibilità del referendum, attribuendo al complesso delle componenti risparmiatrici del provvedimento (fra queste, immediata e prevalente quella sulla perequazione) un valore funzionale all'esigenza di messa in sicurezza per il futuro, la cui pregnanza non si esaurisce sul piano formale dell'art. 75 Cost., ma entra nel merito del c.d. patto intergenerazionale. Di queste implicazioni, seppure sfumate nelle sentenze sulla (in)ammissibilità del referendum, non vi è traccia nella sentenza 70/2015. Semmai, si rileva qualche divergenza nell'analisi dell'*iter* del d.l. 5 dicembre 2011, n. 201 e legge di conversione, posto che nella sentenza n. 6/2015 si dà atto, diversamente dalla sentenza in esame, che «*la riferita procedura (di cui alla l. 31 dicembre 2009, n. 196) è stata applicata, per la prima volta, proprio con riguardo al d.l. n. 201 del 2011*».

3. La sentenza in commento concentra la sua attenzione sul meccanismo perequativo e sul suo contenimento così come adottato nell'art. 24 comma 25, in sostituzione (sia consentito dire,

improvvida) della corrispondente norma approvata ad agosto (art. 18, comma 3, d.l. n. 98/2011) e non ancora entrata in vigore; cosicché, per valutare, anche alla luce delle relative argomentazioni, la portata del dispositivo rispetto all'intervento del legislatore — già effettuato con d.l. 21 maggio 2015, n. 65 e l. conv. 17 luglio 2015, n. 109 — sulla scelta caducatoria deve ora ragionarsi. La ricostruzione della Corte è determinante per comprendere lo svolgimento normativo di questo strumento che proietta nel tempo, implementandola, la misura delle prestazioni pensionistiche: il risultato di questo sforzo ricostruttivo viene acquisito da parte di chi scrive e di chi legge questo commento, elaborato nella piena consapevolezza della ben diversa condizione di chi deve “normare”, come la Corte, rispetto a chi appunto commenta, gravato esclusivamente della responsabilità scientifica verso i lettori.

La perequazione costituisce una componente importante della prestazione pensionistica nel suo complesso, secondo la visione onnicomprensiva di cui all'art. 34, l. 15 dicembre 1998, n. 488 (al riguardo, una precisazione merita il punto 5 in diritto cpv. 6, della sentenza annotata, nel senso che il meccanismo perequativo in effetti «*si applica per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti corrisposti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria*», riferendosi peraltro la complessività anche ai trattamenti pensionistici integrativi privati a prestazione definita). Ma, appunto, essa è solo una componente del trattamento pensionistico, rispetto al quale — nella sua interezza — si predica la tesi della corrispondenza fra art. 36 ed art. 38 Cost. Una corrispondenza sulla quale è oramai tempo di riflettere.

Per avviare questa riflessione, si osservi che la perequazione pensionistica si ispirò all'omologa componente della retribuzione legata agli automatismi del settore industriale (indennità di contingenza, scala mobile e quant'altro), risalendo la sua introduzione all'art. 19 l. 30 aprile 1969, n. 153, con un primo assestamento portato dalla l. 3 giugno 1975, n. 160, che appunto prevedeva “*Norme per il miglioramento dei trattamenti pensionistici e per il collegamento alla dinamica salariale*” (5). Orbene, gli automatismi salariali da tempo hanno esaurito la loro funzione, ed anzi è stata proprio la Corte costituzionale (sentenze 124/1991 e 34/1985) ad affermare — seppure con qualche riserva — la legittimità delle norme di legge sul superamento del meccanismo di adeguamento della retribuzione, risolvendo oltre tutto un (all'epoca) delicatissimo problema di rapporti fra legge e contrattazione collettiva in relazione alla sottesa idea di ordine pubblico economico. Per di più, il meccanismo di adeguamento della retribuzione era stato concepito con espressa limitazione alle retribuzioni entro una piuttosto contenuta soglia, dunque con esclusione dei livelli superiori. Dalla determinata, e determinante, affermazione che «*tale strumento si prest(a) contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost. — principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte*», frutto appunto di una logica di consolidamento giudiziario — resta escluso ogni tentativo di revisione critica (cfr. specialmente sentenza n. 208/2014, 4° cpv.), volto a tener conto dei radicali mutamenti che hanno caratterizzato il sistema: *i*) a partire dalla presupposta condizione di bisogno sintetizzata nel termine “vecchiaia”, il cui rischio demografico è spalmato oramai su di un arco temporale ben più ampio che in passato; *ii*) a seguire, con la accumulazione contributiva, vieppiù correlata a situazioni professionali estremamente variabili e flessibili, con una importante implementazione dei periodi di contribuzione figurativa, nell'ambito di un sistema a capitalizzazione individuale; *iii*) alla adozione del parametro finanziario fondato sull'andamento del PIL — che fra l'altro ha riservato la pessima sorpresa del segno negativo (6) —; *iv*) si aggiunga la ricorrente ed anzi insistita utilizzazione da parte della Corte di categorie e soluzioni proprie dei trattamenti di quiescenza per gli statali (7). Questo l'elenco dei principali fattori che mettono in discussione la complessa e complessiva correlazione, sotto lo specifico profilo dell'adeguatezza, fra trattamento pensionistico (art. 38 comma 2) e retribuzione sufficiente (art. 36).

D'altra parte, proprio il consolidamento del criterio di calcolo contributivo, seppure ancora con gestione a ripartizione (siamo oramai a venti anni di distanza dalla riforma Dini (1995), che con l'accelerazione indotta proprio dall'art. 24, commi 2 e 3, d.l. 5 dicembre 2011, n. 201, costituisce il punto di approdo della originaria innovazione della l. 23 ottobre 1992, n. 421), conferma l'assoluta relatività del concetto di “mezzi adeguati” nell'impianto costituzionale del sistema previdenziale;

questo si propone come sintesi di tutte le relatività — temperate, se del caso, dal criterio di gradualità in funzione di garanzia delle situazioni in corso di formazione rispetto in particolare all'evento vecchiaia — di cui è permeato il secondo comma dell'art. 38. Relatività che si manifesta addirittura in termini di commistione fra funzione previdenziale e funzione assistenziale nel mutamento della pensione di vecchiaia in pensione ai superstiti (8).

Queste riflessioni inducono una riconsiderazione di sistema per identificare quale sia il percorso sul quale è avviato il pianeta previdenza italiano, e consentono di cogliere il senso, più o meno implicito, delle varie manovre susseguite in tema di perequazione dal 1995: l'attuale dibattito, che si svolge alla luce del sole circa una problematica retrodatazione, pur sempre virtuale, del passaggio dal criterio di calcolo retributivo al criterio di calcolo contributivo, già trova — a ben guardare — striscianti tentativi di attuazione proprio mediante la penalizzazione/contenimento della perequazione delle prestazioni pensionistiche più elevate, dovendo peraltro ricordare che *proprio queste sono state* a suo tempo avvantaggiate, in fase di iniziale determinazione della prestazione, dalla base di calcolo riferita alla “media” delle retribuzioni finali.

4. Ci si chiede ora se la Corte, assunta la determinazione di pervenire comunque alla declaratoria di incostituzionalità delle norme impugnate, non avrebbe potuto meglio risolvere la questione: in ciò, tenendo conto della circostanza che la sentenza non solo è destinata ad alimentare un ulteriore contenzioso, che fra l'altro concerne, *ut supra*, anche quelle forme pensionistiche di natura integrativa, di origine privata, ma che ormai dal 1988 (per effetto dell'art. 34 l. n. 448/1998 ed in relazione alla ricordata sentenza Corte cost. n. 393/2000) fanno parte del “trattamento complessivo di pensione”, gestito quanto alla perequazione, oltre che ai profili fiscali, dal Casellario Centrale INPS. L'interrogativo nasce dalla consapevolezza che questo contenzioso è destinato a riapprodare al porto della Corte costituzionale, già investita di altre questioni coinvolgenti problematiche affini: così potrà essere per l'imminente caso n. 2 delle pensioni d'oro, ma già è stato per il caso della legislazione di blocco dei trattamenti stipendiali dei dipendenti della P.A., per il quale la sentenza di cui al comunicato stampa della Corte del 24 giugno 2015 ha potuto — secondo l'annuncio — affermare il differimento degli effetti alla data di pubblicazione della sentenza (9). Non agevole risultava invece la comparazione con la sentenza n. 10/2015 (sulla c.d. *Robin Tax*), posto che un conto è la mancata restituzione di redditi di impresa già tassati, altro sarebbe stato la mancata riattribuzione di quote di pensione.

Peraltro, anche volendo scartare il modello della soluzione *Robin Tax*, la Corte si sarebbe potuta orientare in favore della irretroattività della sua decisione, ove fosse stato considerato quale recente precedente la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, *Da Conceição v. Portugal*, ric. n. 62235/2012, di convalida della scelta della Corte costituzionale portoghese che aveva conservato gli effetti finanziari già prodotti in favore dell'Erario da una legge pur dichiarata illegittima. In ulteriore alternativa, la Corte avrebbe potuto adottare un dispositivo forse ancora più equilibrato, ripristinando l'improvvidamente abrogato art. 18, comma 3, d.l. n. 98/2011: questa ipotesi era stata prospettata anche con riferimento alla sentenza n. 316/2013, sulle pensioni d'oro (10).

5. Fin qui il ragionamento si è svolto senza scomodare l'art. 81 Cost., sia nella pregressa sia nella attuale formulazione.

Qui non intendo addentrarmi nelle problematiche legate a questa scelta del legislatore costituzionale, al significato delle pressioni esercitate da poteri, istituzionali e non, di rango europeo, all'effettiva e programmata attenzione della Corte costituzionale al tema delle c.d. sentenze di spesa (11). È certo che la previdenza sociale si propone come materia di elezione per sperimentare il valore e la portata di questa norma (12), che è formidabilmente presente nella sentenza n. 10/2015 (*Robin Tax*, ma che anima anche la sentenza n. 6/2015, laddove la Corte, sia pure con riferimento alla disciplina di elevazione dell'età pensionabile, sottolinea le «*evidenti prospettive di ampliare l'orizzonte della sostenibilità finanziaria stessa*», finendo per attirarsi, del tutto ingiustamente, l'accusa di “Democrazia negata” apparsa sui cartelli di protesta esibiti dal

comitato promotore del referendum abrogativo, di cui era del tutto evidente la strumentalità.

Piuttosto, proprio la particolare valenza sociale della materia su cui la Corte è stata chiamata a giudicare induce qui a proporre un particolare, e certamente inquietante, profilo di riflessione, quello dei limiti di sacrificabilità, in rapporto alla compatibilità economica, di interessi e valori della comunità civile e sociale divenuti essenziali, ancorché conseguiti in tempi di sviluppo economico positivo, e ben per questo agevolati. Una stimolante rassegna degli antagonismi valoriali scaturenti da un tale confronto (13) evidenzia il ruolo di moderazione attribuito alla Corte costituzionale, e la necessità di considerare come *extrema ratio* il ricorso al ferreo filtro del pareggio di bilancio. In questo senso deve ragionevolmente intendersi da un lato l'invocazione della Corte ad una serrata e puntuale spiegazione dei motivi di compressione, enunciata attraverso il formale, ma non formalistico, richiamo alla procedura di cui all'art. 17 comma 3, l. 31 dicembre 2009, n. 196 e ss., che — lungi dal porsi come disattenzione alla problematica dell'art. 81 Cost. — può invece essere letto come invito al legislatore a porre la massima attenzione anche amministrativo-contabile nella adozione dei provvedimenti di contenimento (14), e da altro lato il costante, e certo non provocatorio, invito a che lo stesso legislatore eserciti la sua discrezionalità in termini corretti e ragionevoli: a ben guardare, due profili convergenti, la cui combinazione — non sembri un paradosso — finisce per portare all'abbandono del metodo del monito per conseguire direttamente l'effetto caducatorio.

6. È maturo, a questo punto, il passaggio successivo di queste osservazioni. Nella primissima (sette giorni dopo il suo deposito) analisi della sentenza (15), davo per scontata (ma non ero certo il solo (16)) la necessità di provvedere da parte del Governo, sulla base, oltre tutto, dell'art. 17 comma 13, l. 31 dicembre 2009, n. 196. E ciò anche per frenare le tante iniziative più o meno fondate, alla luce sia dei più o meno espliciti segnali inviati dalla Corte nel corso della motivazione, sia tenendo conto delle successive dichiarazioni della stessa Corte nel contesto della polemica fra Presidente della Corte e ministro dell'economia (17).

A parte l'esigenza di fare chiarezza sui conti, data la incredibile linea di minimizzazione dell'impatto della vicenda da parte della difesa dello Stato (una simile approssimazione non potrebbe essere ora ragionevolmente sopportata, né dal lato degli enti erogatori, né dal lato degli aventi diritto al ristoro.), la questione essenziale era, ed è, quella di valutare se la linea, già attuata, di intervento normativo, risponda al sistema di giustizia costituzionale, al di là della portata dell'ora citato art. 17 comma 13: tanto anche in vista del contenzioso intenso che già si annuncia, e che determina una condizione di incertezza diffusa, sia per gli enti pubblici di previdenza, sia anche per quelli privati erogatori di prestazioni cumulabili secondo le procedure imposte attraverso il Casellario centrale INPS (art. 34 comma 1, l. 23 dicembre 1998, n. 488).

Nonostante le feroci critiche dei soggetti interessati alla applicazione pura e semplice della sentenza, secondo il dispositivo caducatorio delle norme sul blocco della perequazione, un intervento normativo condiviso fra Governo e Parlamento risulta doveroso, in termini, si intende, di più equo contenimento. La stessa Corte, pur con qualche sofferenza, non solo lo dà per scontato, ma addirittura lo sollecita, quasi per scaricarsi della responsabilità di quello che è stato definito un buco nei conti pubblici.

In linea con le indicazioni della più volte citata sentenza n. 393/2000 della stessa Corte costituzionale, qualunque sia il meccanismo di ricalcolo, esso deve continuare a comprendere nel calcolo complessivo della perequazione ai fini della ripartizione fra le varie forme, tutte le forme pensionistiche ricomprese nei calcoli del Casellario.

Quanto alle misure riconosciute agli interessati dall'art. 1, d.l. 22 maggio 2015, n. 65 (18), il differenziato scaglionamento per il triplo, il quadruplo, il quintuplo ed il sestuplo, fermo il calcolo per scaglioni progressivi, risponde ad una indicazione che appare oramai consolidata nella precedente giurisprudenza, e ripresa nella sentenza n. 70, e quindi non dovrebbe sollevare ulteriori problemi. La differenziata — e piuttosto modesta, a ben guardare — misura dell'incremento per i

bienni 2012-2013, 2014-2015 e per il 2016, alimenterà certamente polemiche serie ed un aspro contenzioso, acuito laddove concorrano forme pubbliche e forme private integrative: ma proprio su questo punto, della misura della perequazione, che comunque mantiene il suo effetto di moltiplicatore composto, potrà utilmente — spero — ulteriormente svilupparsi il dibattito in ordine al superamento, o almeno alleggerimento, del vincolo stabilito da oltre trenta anni fra art. 36 ed art. 38, le cui storie sono oramai diversificate.

Note:

(1) M. Ferrera, V. Fargion, M. Jessoula, Alle radici del Welfare all'italiana. Origini e futuro di un modello sociale squilibrato, in *Collana storica della Banca d'Italia*, Venezia 2012, 248.

(2) A cominciare da quella relativa ai fondi esonerativi e sostitutivi presenti nel settore del credito: d.lgs. 20 novembre 1990, n. 357.

(3) Per tutti F. Liso, Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali, in *Studi in onore di E. Ghera*, Bari 2008, p. 597

(4) Così M. Cinelli, Jobs act e dintorni: appunti sulle metamorfosi in progress nel sistema delle tutele sociali, in corso di stampa su *R.d.S.S.*

(5) Vedine la ricostruzione e l'analisi economica in *La difesa del potere di acquisto delle pensioni dall'inflazione: il ruolo dell'indicizzazione e del fiscal drag*. Rapporto Cer novembre 2013 per Spi (Cgil-Sindacato Pensionati italiani) www.spi.cgil.it/flex/cm/pages/ServeBlob.php/L/It/Idpagina/571.

(6) Evenienza fronteggiata con forti difficoltà politiche proprio nell'art. 5 del d.l. 21 maggio 1965, n. 65.

(7) Che non casualmente ci hanno procurato una condanna della Corte di giustizia europea in tema di applicazione del principio di parità retributiva, che ha configurato il regime dei dipendenti pubblici come un regime professionale: Corte giust., 13 novembre 2008, C 46/07, in *Riv. dir. sicurezza sociale* 2009, fasc. 1.

(8) Sintomatica è la disposizione dell'art. 1 comma 41, l. 8 agosto 1995, n. 335, quanto al décalage del trattamento pensionistico del superstite in rapporto all'accertamento della condizione di bisogno patrimoniale. Ma suggestiva è anche — sempre in tema di superstiti — la regolazione che, dopo un lungo ping-pong fra Corte costituzionale e legislatore, pare definitiva del trattamento in caso di matrimonio anagraficamente squilibrato: art. 18 comma 5, d.l. 6 luglio 2011, n. 98.

(9) In realtà la sentenza n. 178/15 si è avvalsa del meccanismo della illegittimità sopravvenuta, in tal modo configurando le proroghe qualificate come strutturali all'iniziale intervento di compressione. Rientra quasi nella fisiologia del rapporto fra Corte costituzionale e legislatore l'idea che la caducazione di una norma compressiva dell'autonomia contrattuale collettiva, determini semplicemente il ripristino dell'attività negoziale, rimettendo alle parti la scelta, economica e politica, di un recupero formalmente futuro, e tuttavia calcolato, sussistendone le disponibilità, sulla base del passato: tanto più in presenza di una autonomia molto vigilata, quale quella relativa all'impiego con la P.A.

(10) Cfr. le mie osservazioni su *La Corte costituzionale distingue fra equità fiscale ed equità previdenziale*: a proposito della sentenza n. 116/2013. in *Amministrazione in cammino*, 2013.

(11) Secondo la linea di politica giudiziaria che la Corte costituzionale si impone, per così dire, all'esito del Seminario dell'8-9 novembre 1991, sul tema *Le sentenze della Corte costituzionale e l'art. 81 ultimo comma della Costituzione*, Milano 1993.

(12) Sul punto rinvio alle riflessioni preliminari da me svolte in occasione dell'avvio delle riflessioni seriali in materia di previdenza: *Norme in tema di previdenza nella finanziaria 2011*, in *Libro dell'anno del diritto*, Roma 2012.

(13) Vedila in L. Ferrarella, in *Corriere della sera* del 13 maggio 2015, dal suggestivo titolo: *Giurisprudenza e politica: la vita non facile dei diritti riscoperti dalle sentenze*, il cui pensiero è così sintetizzabile: dietro le reazioni al verdetto sulle pensioni preme la domanda alle Corti di subordinare le decisioni a compatibilità con equilibri politici-sociali-economici e di badare alla sostenibilità dei propri atti. Ci chiederemo quanta giustizia possiamo permetterci.

(14) Colpisce il rilievo di G. Pepe, *Necessità di un'adeguata motivazione della legge restrittivamente incidente nella sfera giuridica dei cittadini?* www.contabilità-pubblica.it, circa la valorizzazione del puntuale momento motivazionale delle scelte compressive di diritti.

(15) In *Labourlist*; <http://csdle.lex.unict.it/docs/generic/La-telenovela-costituzionale-della-perequa>

zione-pensionistica-Corte-cost-n-702015/5398.aspx, anche in sito Mefop:

<http://www.mefop.it/blog/blog-mefop/telenovela-costituzionale-perequazione-pensionistica>.

(16) La ristrettezza dello spazio riservato a questa osservazione costringe a selezionare il richiamo ai numerosissimi e commenti subito sollevati dalla sentenza. Ricordo, anche per la sintonia di opinioni, R. Pessi, Ripensando al salario previdenziale: la sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale, in corso di pubblicazione su Mass. Giur. Lav.; M. D'Onghia, Sostenibilità economica versus sostenibilità sociale nella legislazione previdenziale. La Corte Costituzionale passa dalle parole (i moniti)... ai fatti (dichiarazione di illegittimità. Si aggiunga la serie di interventi al Seminario di Federalismi di E. Morando, A. Morrone, P. Bozzao, G. Palmieri Sandulli, G.M. Salerno, A. Sterpa, D. Porena, S. Ceccanti.

(17) La sentenza ha determinato, per l'ampiezza della platea degli interessati e per la dimensione degli effetti economici ipotizzati, una inusuale tensione istituzionale, fino a alla emanazione del seguente comunicato stampa del 7 maggio 2015: In relazione alle notizie di stampa che attribuiscono alla Corte dichiarazioni in merito alla natura "autoapplicativa" della decisione n. 70, il Presidente precisa che la Corte non ha rilasciato alcuna dichiarazione al riguardo. Le sentenze della Corte che dichiarano la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge producono la cessazione di efficacia della norma stessa dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione. Da quel momento gli interessati possono adottare le iniziative che reputano necessarie e gli organi politici, ove lo ritengano, possono adottare i provvedimenti del caso nelle forme costituzionali. Ha fatto riscontro il Ministro dell'Economia (intervista su "la Repubblica" del 22 maggio 2015) auspicante un miglior coordinamento, almeno informativo, fra le istituzioni.

(18) Per la verità, il decreto comprende una serie di altre misure, estranee al tema della perequazione: non si può nascondere qualche perplessità su questa tecnica legislativa.

Utente: UTENTE CDS

www.iusexplorer.it - 09.11.2017

© Copyright Giuffrè 2017. Tutti i diritti riservati. P.IVA 00829840156