



PENSIONATI



**I.N.P.S.
LA SEPARAZIONE
DELL'ASSISTENZA DALLA PREVIDENZA**

SERIE DOCUMENTI

FONTE: I.N.P.S. - NOVEMBRE 1996

LA SEPARAZIONE DELL'ASSISTENZA DALLA PREVIDENZA

1. Il bilancio parallelo

Fino all'anno 1985 il dibattito sulle sorti future del sistema previdenziale pubblico ebbe il suo punto obbligato di riferimento nelle risultanze dei bilanci dell'Inps che, come è noto, rappresenta la parte più rilevante del sistema.

Senonché le risultanze di questi bilanci erano, a loro volta, la rappresentazione di fatti di gestione di una struttura economica finanziaria che non solo non permetteva di individuare con immediatezza origine e direzione dei flussi finanziari, ma non consentivano neanche di valutare obiettivamente sul piano sostanziale gli apporti ed i benefici che i gruppi sociali e la collettività nella sua interezza davano e ricevevano dal sistema.

L'attività dell'Inps, in origine strettamente connessa ad un rapporto assicurativo-previdenziale, seppure articolata a protezione di eventi diversi, nel tempo aveva subito rilevanti mutamenti assorbendo i compiti più diversi ed eterogenei che avevano impropriamente addossato al sistema previdenziale pubblico oneri che non gli appartenevano.

Fare chiarezza sotto questo profilo con un riordino funzionale della gestione dell'Istituto significava, non solo procedere ad una indispensabile operazione di razionalizzazione contabile, ponendo in essere con ciò la precondizione necessaria di una riforma che intervenisse sui fattori strutturali della crisi, ma di effettuare anche il primo passo per arrestare la tendenza che spingeva verso quell'annullamento del sistema previdenziale pubblico, da più parti auspicato e perseguito.

L'esigenza di una diversa strutturazione e di una maggiore trasparenza del proprio impianto economico e finanziario, l'Inps - e per esso tutte le componenti sociali rappresentate nel Consiglio di amministrazione - l'aveva avvertita da tempo, facendo opera di attenta informazione e persuasione nell'ambito della potestà propositiva che l'ordinamento gli riconosceva.

Un primo frutto di questa azione tenace era stato ottenuto con la legge finanziaria del 1986 che ha disposto il ripianamento a carico del bilancio dello Stato dei disavanzi accumulati dalla Cassa integrazione guadagni straordinaria fino al 1985 nonché un maggiore finanziamento di 3.500 mld. per l'esercizio 1986.

Ancora più significativa era l'approvazione da parte della Camera dei Deputati di un ordine del giorno che impegnava il Governo a presentare, nel quadro della riforma pensionistica e della ristrutturazione dell'Inps e comunque nelle successive leggi finanziarie, misure idonee a distinguere la spesa previdenziale da quella assistenziale e, più in generale, a sgravare il bilancio dell'Inps dagli oneri impropri che facevano ad esso carico.

In tale contesto l'Istituto ritenne di dover qualificare ulteriormente la propria azione informativa e propositiva, procedendo autonomamente alla costruzione di un bilancio riferito ad un modello gestionale che nelle sue linee fondamentali teneva conto delle proposte avanzate dalle diverse forze politiche e sociali riguardo al riordinamento della gestione economica e finanziaria dell'Inps, all'esame del Parlamento.

Si trattava di un impianto (*denominato "bilancio parallelo"*) che superava la struttura vigente e vedeva l'attività istituzionale dell'Ente riorganizzata in grandi comparti omogenei rispetto alle categorie protette ed articolata per funzioni (previdenza, assistenza, interventi di politica economica e sociale e attività per conto terzi). Di una struttura cioè più aderente alle finalità e ai compiti dell'Istituto ed improntata da una netta separazione delle attività destinate alla protezione dei rischi, rientranti nella stretta logica assicurativo-previdenziale, delle attività di altra natura come gli interventi di natura assistenziale perseguiti dal Governo e dal Parlamento per realizzare obiettivi di politica economica e sociale, che nel tempo erano state affidate all'Inps.

Scopo prefissato era dunque quello di conseguire una maggiore trasparenza nei conti dell'Ente, tale da permettere l'individuazione della reale natura delle fonti di finanziamento e del loro impiego. Era inoltre quello di ricavare indicazioni in ordine alla misura degli apporti solidaristici nell'ambito delle diverse categorie di lavoratori ed alla entità dei bisogni sociali e degli interventi di politica economica da coprire con contributo finanziario dello Stato.

La conoscenza di questi elementi era ritenuta di fondamentale importanza, in quanto, permettendo di tenere distinti gli interventi più specificatamente previdenziali da quelli assistenziali e degli oneri comunque impropri, conduceva agevolmente ed obiettivamente alla identificazione dei punti di crisi dell'assetto previdenziale dell'epoca.

La presentazione da parte dell'Inps del bilancio parallelo all'opinione pubblica, alle forze sociali e politiche ebbe notevole successo e contribuì anche all'approvazione da parte del Parlamento della legge 9 marzo 1989, n. 88, di riforma dell'Inps.

2. La legge 9 marzo 1989, n. 88, di riforma dell'Inps e l'istituzione della Gestione degli interventi dello Stato

La legge 9 marzo 1989, n. 88 - di ristrutturazione dell'INPS - ha previsto, tra l'altro, la ricomposizione funzionale delle attività istituzionali dell'Ente in grandi comparti omogenei, con riferimento sia alle categorie protette che alla natura delle prestazioni erogate (*separazione tra attività previdenziale e attività non previdenziale*).

In particolare alla "Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali", istituita con effetto dal 1° gennaio 1989 dall'art. 37 della legge 88/1989, è stato assegnato il compito di erogare:

- le prestazioni a carattere assistenziale, dirette a sollevare dallo stato di bisogno i cittadini non abbienti;
- i trattamenti di sostegno sociale per il mantenimento del salario ai lavoratori occupati in aziende che sospendono l'attività per crisi settoriali o locali ovvero per processi di ristrutturazione/riconversione produttiva;
- i sostegni alla produzione per la riduzione del costo del lavoro tramite gli sgravi e la fiscalizzazione degli oneri sociali (interventi che si configurano sostanzialmente come operazioni di politica economica).

L'art. 37, comma settimo, della legge 88 citata stabilisce che il bilancio della gestione è unico e, per ciascuna forma d'intervento, deve evidenziare l'apporto dello Stato, gli eventuali contributi dei datori di lavoro, gli oneri per prestazioni o per erogazioni, nonché i costi di funzionamento.

Il terzo comma dell'art. 37 della detta legge individua gli oneri posti a carico della gestione.

Il secondo comma dell'art. 37 della legge 88/1989 stabilisce che il finanziamento della gestione è assunto dallo Stato. Tuttavia il successivo ottavo comma attribuisce alla gestione i contributi a carico dei datori di lavoro destinati al finanziamento dei :

- trattamenti di integrazione salariale straordinaria;
- trattamenti speciali di disoccupazione ai lavoratori dipendenti da aziende industriali e da aziende edili;
- trattamenti di mobilità istituiti con l'art. 7 della legge 223/1991;
- pensionamenti anticipati.

Inoltre il quinto comma dell'art. 37 precisa che il finanziamento da parte dello Stato degli oneri connessi agli esoneri e riduzioni contributive (sottocontribuzioni) e ai pensionamenti anticipati avverrà in forma progressiva nella misura stabilita annualmente con la legge finanziaria.

Infine per quanto attiene alla copertura da parte dello Stato dell'onere delle pensioni liquidate nella gestione per i coltivatori diretti, mezzadri e coloni con decorrenza anteriore al 1° gennaio 1989 e delle pensioni di

riversibilità derivanti dalle medesime, nonché delle relative spese di amministrazione, la stessa, ai sensi del sesto comma, avverrà in forma progressiva nella misura stabilita annualmente con la legge finanziaria e tenuto conto anche degli eventuali apporti di solidarietà delle altre gestioni.

La Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali negli anni dal 1989 al 1995 ha accumulato disavanzi di esercizio per 59.454 mld. che hanno attestato il disavanzo patrimoniale alla fine del 1995 a 60.093 mld. tenuto conto di 639 mld. di disavanzo patrimoniale al 31 dicembre 1988 a seguito del soppresso Fondo sociale.

Per l'anno 1996 è previsto un disavanzo di esercizio di 5.927 mld. che dovrebbe consolidare in 66.020 mld. il disavanzo patrimoniale alla fine dell'anno stesso.

La partecipazione della finanza statale, sotto forma di trasferimenti dal bilancio dello Stato dal 1989 al 1996 risulta pari a 398.407 mld. che rappresenta la copertura dell'81% degli oneri complessivi pari a 491.899 mld.

La differenza è finanziata in minima parte dai contributi ed altre entrate appositamente previsti, ma soprattutto con il surplus delle gestioni previdenziali attive.

3. Il problema della separazione dell'assistenza dalla previdenza

La Gestione degli interventi dello Stato considera ai fini della separazione dell'assistenza dalla previdenza solo gli oneri indicati dall'art. 37 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

Ai fini della completa separazione dell'assistenza dalla previdenza vanno considerati i seguenti ulteriori oneri che per la loro natura debbono ritenersi non previdenziali :

- l'integrazione al trattamento minimo delle pensioni che nella Gestione degli interventi dello Stato è finanziata solo in parte;
- alcune prestazioni temporanee economiche, per le quali non esistono contribuzioni di copertura, quali :
 - l'assegno per congedo matrimoniale;
 - le indennità per i riposi giornalieri ai lavoratori dipendenti donatori di sangue;
 - i trattamenti di richiamo alle armi degli impiegati e operai privati : la contribuzione è ormai sospesa da moltissimi anni;
- le coperture assicurative Ivs derivanti :
 - dalla maggiore anzianità assicurativa attribuita ai lavoratori riconosciuti inabili ai sensi della legge 222/1984;
 - dall'accredito figurativo dei periodi di servizi militare;
 - dall'accredito figurativo dei periodi di malattia;
 - dall'accredito figurativo dei periodi di astensione obbligatoria e facoltativa dal lavoro per maternità;
 - dall'accredito figurativo dei periodi di disoccupazione agricola indennizzati con i trattamenti speciali;
 - dai periodi di aspettativa sindacale e politica ai sensi della legge 300/1970 (Statuto dei lavoratori);
 - dalla regolarizzazione delle posizioni assicurative dei dipendenti dei partiti politici, delle organizzazioni sindacali e delle associazioni di tutela e rappresentanza della cooperazione, ai sensi della legge 11 giugno 1974, n. 252;
 - dall'accredito figurativo dei periodi di persecuzione per motivi politici e razziali.

Per quanto attiene alle coperture figurative il decreto legislativo 16 settembre 1994, n. 564, emesso in attuazione della delega conferita dall'art. 1, comma 39 della legge 8 agosto 1995, n. 335, ha dettato norme in materia di contribuzione figurativa e copertura assicurativa per periodi non coperti da contribuzione.

In particolare per quanto attiene alla materia della contribuzione figurativa, il decreto nel regolare le modalità di accreditamento figurativo dei:

- periodi di malattia;
- periodi per maternità;
- periodi di aspettativa non retribuita dei lavoratori chiamati a ricoprire funzioni pubbliche elettive o cariche sindacali;
- periodi di disoccupazione involontaria indennizzata, per i quali restano ferme le disposizioni vigenti,

stabilisce che i relativi oneri restano addebitati alle rispettive gestioni previdenziali.

* * *

Per tutto quanto sopra premesso si è provveduto, per l'anno 1996, a ridisegnare l'intera mappa delle voci costituenti l'assistenza, indicando per ognuna di essa :

- il complesso degli oneri
- le fonti di finanziamento, analizzate per flusso di provenienza.

Nelle tabelle allegate si riporta il quadro riassuntivo e l'analisi delle voci costituenti l'assistenza raggruppate per voci omogenee di spesa :

1. oneri pensionistici
2. oneri per il mantenimento del salario
3. oneri per i trattamenti di famiglia
4. oneri per sostegno alle imprese
5. oneri per altre coperture assicurative.