

*PRESENTAZIONE*

PAGINA BIANCA

1. La legge n. 88 del 9 marzo 1989, « Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro » ha proceduto ad una profonda revisione e razionalizzazione della disciplina normativa e dell'organizzazione di due dei più importanti enti previdenziali, e si è altresì avviata una svolta nel sistema dei controlli e della vigilanza sul complesso del sistema previdenziale del nostro Paese, mediante l'istituzione di una Commissione bicamerale di controllo.

In base alla legislazione in precedenza vigente, infatti, la vigilanza veniva esercitata da una Commissione composta da tre senatori, tre deputati, tre consiglieri di Stato, un consigliere della Corte dei conti, le cui competenze sugli enti di previdenza e assistenza — peraltro integralmente riassunte dalla Commissione bicamerale — erano sostanzialmente quelle dell'approvazione dei rendiconti e del parere sulle previsioni delle spese di amministrazione e di gestione del patrimonio immobiliare degli istituti di previdenza.

Proprio dalle funzioni assegnate alla Commissione può evincersi la sua natura di organo di alta amministrazione e del suo carattere di consulenza del Governo.

Del tutto diversa invece è la funzione, la competenza, la natura stessa della Commissione parlamentare di vigilanza sugli enti gestori di forme previdenziali.

Ai sensi dell'articolo 56 della legge in precedenza citata, essa infatti esercita il proprio controllo sugli enti in relazione alla efficienza dei servizi resi agli utenti e alla programmazione delle attività, nonché ai risultati di gestione con riguardo alle linee di programmazione nazionale. Per altro verso, sul versante legislativo, la Commissione vigila sulla efficacia e sulla attuazione delle leggi in materia previdenziale, anche in vista di proposte di riforma. La Commissione dunque non ha poteri di gestione e conseguentemente non si sostituisce alle competenze del Ministro vigilante, né a quelle degli organi statutariamente responsabili.

Al di fuori di tali limiti, amplissima è la sua competenza e conseguentemente molteplici le attività possibili per il perseguimento degli obiettivi istituzionali.

Non si comprenderebbero appieno le novità introdotte dalla istituzione della Commissione nel complesso « governo » degli enti di previdenza, se non si considerasse la fragilità e debolezza del sistema dei controlli in precedenza vigenti — ad unanime giudizio — che non ha impedito la formazione di situazioni a volte preoccupanti e la necessità di stabilire una funzione di controllo non episodica, ma costante e

capace di raccordare il Parlamento in modo organico al mondo della previdenza, onde verificarne l'effettiva capacità di risposta alle esigenze sociali e di attuazione delle prescrizioni legislative. In tal modo il Parlamento stesso può giungere alla predisposizione dei provvedimenti legislativi con una maggiore consapevolezza dei problemi da affrontare e una più approfondita conoscenza della situazione.

La legge non prevede espressamente l'elaborazione di una relazione conclusiva; tuttavia è sembrato alla Commissione indispensabile, proprio per rendere efficiente e pubblico il raccordo tra universo previdenziale, attese sociali e Parlamento, la predisposizione di un rapporto che non solo sintetizzasse l'attività svolta, ma che ancor più potesse costituire uno strumento utile sotto il profilo dell'informazione per tutti i soggetti interessati, e in particolare per gli organi parlamentari.

2. Nel corso degli ultimi anni si sono moltiplicate le analisi rivolte all'andamento del settore previdenziale del nostro Paese, sia a livello tecnico-scientifico che legislativo e più in generale parlamentare.

Le ragioni di tale accresciuto interesse possono essere ricondotte a due motivazioni principali: l'una di ordine economico-finanziario, l'altra di ordine sociale.

Per quanto concerne il primo aspetto, il settore previdenziale, oltre a risultare la componente più dinamica della spesa pubblica, costituisce una parte rilevante del disavanzo complessivo dell'intero settore pubblico e, nel raffronto tra entrate e uscite, il saldo evidenzia un disavanzo crescente.

Alcuni dati possono essere significativi: valutazioni recenti fanno ammontare a circa il 5 per cento del PIL gli oneri direttamente a carico dello Stato; sempre rispetto al PIL, il disavanzo del settore previdenziale può essere calcolato nel 3,3 per cento ed i trasferimenti dalla pubblica amministrazione al settore previdenziale vengono stimati nel 3,6 per cento.

La spesa pensionistica tra il 1961 ed il 1989 è aumentata di circa dieci volte in lire costanti, per l'effetto congiunto dell'aumento del numero delle pensioni e del livello reale delle prestazioni medie. Tra i principali Paesi europei, l'Italia risulta essere nel suo complesso quello con il più alto livello di contribuzione sociale obbligatoria.

Se si volge l'attenzione ai trasferimenti all'INPS, che costituisce la massima parte del settore previdenziale, quelli a fini assistenziali disposti con leggi finanziarie sono passati tra il 1988 e il 1991 da 16.504 miliardi a 19.537 miliardi. Il limite dei versamenti allo stesso ente, peraltro spesso superato, ammonta a 58.500 miliardi per il 1991, a partire, nel quadriennio considerato, dai 36.000 miliardi, stabiliti dalla finanziaria del 1988.

È stato rilevato che, tra i Paesi OCSE, l'Italia è quello con il più alto livello di spesa per pensioni commisurato al PIL, e la dinamica della spesa tra il 1960 e il 1985 è tra le più elevate tra i Paesi industriali. Se può sostenersi che lo sviluppo del sistema previdenziale italiano ha garantito una protezione sociale generalizzata, attuando in tal modo il dettato costituzionale, tuttavia diffusa è l'insoddisfazione sulla efficienza dei servizi, in particolare se raffrontata all'entità della spesa. Il sistema italiano è infatti caratterizzato da una grande complessità, frammentazione, disparità di trattamenti, commistione di inter-

venti assistenziali e previdenziali, a causa anche di una legislazione stratificatasi nel corso degli anni, ispirata sovente a principi diversi e tra loro non omogenei.

La questione del riequilibrio finanziario del settore, quella della razionalizzazione del sistema e del miglioramento della sua efficienza, sono giunte ad un nodo cruciale, che pone in modo non dilazionabile l'esigenza della riforma complessiva del settore, su cui le forze politiche e sociali, pur nella differenza delle impostazioni e delle soluzioni, concordano.

3. Si è in precedenza accennato alla grande proliferazione di studi e analisi del sistema previdenziale. E tuttavia fino ad oggi non era disponibile una ricognizione completa di tutti gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e di assistenza sociale.

Il censimento di tali enti, effettuato con la collaborazione dell'apposito Ispettorato costituito presso il Ministero del tesoro, è stato dunque il primo obiettivo della Commissione, il cui conseguimento costituisce un risultato certamente non trascurabile.

Esso rappresenta infatti non solo la premessa necessaria per ogni attività di vigilanza della Commissione, ma ancor più la base essenziale per il legislatore per verificare e valutare le disparità, le sovrapposizioni, le incertezze nei trattamenti, le diverse modalità organizzative, l'andamento finanziario e i problemi in genere che attraversano il sistema, rendendolo difficilmente conoscibile e controllabile.

L'attività della Commissione si è svolta mediante audizioni dei Presidenti e dei massimi responsabili tecnici e amministrativi di tutti gli enti, nonché anche con sopralluoghi nelle sedi periferiche dell'INPS e dell'INAIL (sedi di Catanzaro, di Perugia, di Milano e di Cremona), che hanno consentito la conoscenza di significative esperienze di alcune realtà locali, e l'acquisizione di elementi informativi di grande rilievo.

A partire dal 19 ottobre 1989 la Commissione ha tenuto complessivamente 48 sedute destinate all'esame delle relazioni che per legge i presidenti degli enti sono tenuti a svolgere — per le quali si rinvia ai relativi resoconti stenografici — nonché sedici Uffici di Presidenza dedicati all'organizzazione dei lavori.

Nell'ambito delle audizioni, nei mesi di novembre e dicembre 1989 la Commissione ha ascoltato innanzitutto i presidenti ed i direttori generali dell'INPS e dell'INAIL, per effettuare un primo esame degli atti e delle delibere dei due Istituti intervenuti dopo il varo della legge di riforma.

Tra le attività di competenza della Commissione si ricordano, in particolare, le seguenti.

La Commissione ha espresso parere favorevole al Ministro del tesoro sulle variazioni allo stato di previsione delle spese amministrative e di gestione del patrimonio immobiliare degli Istituti di previdenza per il 1989. Inoltre, ha ascoltato il sottosegretario di Stato per il tesoro sul passaggio delle competenze dalla Commissione di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti, che precedentemente si occupava anche degli Istituti di previdenza; è stato ancora espresso parere favorevole sullo stato di previsione delle spese di cui sopra anche per l'anno 1990.

Al fine di acquisire elementi conoscitivi sullo stato di attuazione della legge di riforma n. 88 del 1989, che ha profondamente ristruttu-

rato l'INPS e l'INAIL, nonché sulle principali problematiche previdenziali con riguardo particolare alla questione dell'erogazione dei trattamenti da parte dei predetti Istituti e della CPDEL, presso il Ministero del tesoro, la Commissione ha proceduto nei mesi di gennaio e febbraio, all'audizione dei rappresentanti dei sindacati confederali, della Confindustria, della Confcommercio, del Comitato di coordinamento delle confederazioni artigiane, della Coldiretti, Confagricoltura e Confcoltivatori. In quest'ambito, è stato anche ascoltato il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, che ha espresso il punto di vista del Governo sulle principali problematiche sorte dall'applicazione di alcuni articoli della legge di riforma.

La situazione dell'INPS è stata oggetto delle audizioni del Presidente uscente, Militello, e del Presidente Colombo, in due distinte sedute, l'una del 23 novembre 1989, l'altra del 27 febbraio 1990. In esse sono stati esaminati i programmi dell'Istituto per migliorare i propri livelli di efficienza e di produttività sulla scorta delle novità introdotte dalla legge n. 88 del 1989, nonché i tratti salienti del bilancio preventivo per il 1990 approvato alcune settimane prima dal consiglio di amministrazione, con alcune considerazioni e proposte sull'evoluzione del sistema pensionistico italiano anche in vista di una sua riforma.

4. Come in precedenza rilevato, la Commissione ha deliberato la predisposizione di un rapporto al Parlamento, senza che vi fosse tenuta per obblighi di legge.

In considerazione del fatto che si tratta del primo anno di attività, la Commissione ha ritenuto opportuno che il documento dovesse in primo luogo rappresentare la sintesi dei dati e degli elementi informativi relativi a tutti gli enti gestori, risultati complessivamente cinquantatré. Tuttavia si è ritenuto necessario individuare tra di essi i più rilevanti sotto il profilo economico-finanziario e sotto quello dell'interesse sociale, per concentrare su questi più specificamente la propria attenzione.

I dieci enti sono: INPS, ENASARCO, ENPALS, ENPAM, ENPAS, INADEL, INAIL, INPDAI, Istituti di previdenza amministrati dal Ministero del tesoro (Dipendenti enti locali, Sanitari, Insegnanti d'asilo e scuole elementari parificate, Ufficiali giudiziari), Istituto postelegrafonici.

Sia sotto il profilo del metodo che del merito, sono stati affrontati problemi di non semplice soluzione, in primo luogo quello di un trattamento di dati e di informazioni tra loro disomogenei, al fine di consentire una comparazione e lettura contestuale.

A tale questione è stata data soluzione mediante la predisposizione di una scheda tecnica contenente gli elementi significativi, il cui contenuto è stato elaborato dai singoli enti, così da permettere un successivo trattamento di « normalizzazione » e standardizzazione che consentisse un confronto incrociato delle relazioni.

In particolare, si è tenuto conto degli aspetti legislativi, di quelli relativi alla questione della separazione tra attività previdenziali e assistenziali, delle prestazioni assicurate, della gestione del patrimonio, delle prospettive di medio termine, dell'andamento economico-finanziario nel quinquennio 1985-1989.

Sulla base di questo schema, è stata predisposta per ciascuno di essi una relazione, in cui, ad una scheda di sintesi delle informazioni fornite, anche informalmente, dagli enti — di cui si vuole sottolineare la generale disponibilità alla collaborazione, senza la quale la redazione del documento sarebbe stata impossibile — seguono alcune considerazioni e valutazioni riassuntive. La necessità di comparare gli elementi informativi, ha suggerito poi l'opportunità di elaborare per i principali dieci enti una tavola sinottica di raffronto, relativa alla situazione normativa e a quella finanziaria.

Questa procedura non ha potuto essere seguita nel caso dell'INPS, che ha predisposto per la Commissione numerosi documenti analitici di grande interesse e rilievo, organizzando tuttavia gli elementi informativi secondo uno schema diverso da quello previsto.

La Commissione tuttavia non ha trascurato, proprio per le esigenze di completezza più volte richiamate, di rivolgere la propria attenzione alla verifica e valutazione dell'andamento anche dei rimanenti quarantatré enti, su cui è stata formulata una scheda « anagrafica » più sintetica, relativa al solo anno 1989, con l'obiettivo di giungere ad una identificazione della situazione di ciascuno di essi sulla base di essenziali parametri comuni. La scheda è stata elaborata tenendo conto dei documenti pervenuti alla Commissione e delle informazioni rese disponibili dagli enti in base ad un questionario formulato dalla Commissione stessa.

Anche in questo caso si è ritenuta opportuna la presentazione dei principali elementi emersi in una tavola sinottica al fine di consentire una comparazione dei dati.

In proposito, occorre sottolineare che la formulazione dei dati contenuti nelle schede e nelle risultanti tavole comparative può risentire di imprecisioni, semplificazioni e generalizzazioni talvolta necessarie per conseguire la standardizzazione dei dati, talaltra dovute alla complessità dell'attività svolta e ad una metodologia ancora da consolidare. Malgrado ciò, gli obiettivi prefissati dalla Commissione possono sostanzialmente dirsi raggiunti.

Per ciascun ente la Commissione ha nominato un relatore, che ne ha valutato specificamente l'attività e curato la predisposizione delle schede di sintesi relative.

Alcuni degli enti hanno ritenuto di rappresentare l'opinione che, per le proprie peculiarità istituzionali, non fossero soggetti all'attività di controllo e di vigilanza della Commissione. La Commissione ha tuttavia ritenuto di esaminare la situazione di tali istituti, sia per il carattere obbligatorio delle forme di previdenza gestite, sia per le più generali ragioni di completezza ed esaustività poste a base dell'attività.

Un apposito paragrafo è stato poi riservato alla situazione previdenziale ed assistenziale del settore statale, che, come è noto, non fa capo ad alcun ente specifico, e di cui per opportuna conoscenza e completezza informativa, la Commissione ha ritenuto di dover dare conto.

Nel corso della indagine la Commissione ha concentrato il proprio interesse anche sugli aspetti patrimoniali — mobiliari e immobiliari — delle gestioni; tema di straordinario, attuale rilievo economico-sociale, su cui fin qui scarse e non confrontabili sono state le informazioni disponibili.

*Sulla base degli elementi richiesti, e previo un arduo lavoro di standardizzazione dei dati disponibili, è stata elaborata una apposita sezione del documento, che sintetizza la situazione in questa delicata area di attività degli enti.*

*Si tratta di una prima ricognizione sulla cui base ulteriori iniziative sono possibili nella futura attività della Commissione.*

*Le tavole contenute nel rapporto, salvo diversa indicazione, sono tratte da documenti ufficiali degli istituti di previdenza.*

*La Commissione ha ritenuto infine necessaria una valutazione politica del settore previdenziale ed alcune indicazioni circa gli impegni da assolvere nel prossimo anno, contenute nella conclusione.*

*5. L'attività della Commissione si caratterizza dunque, prima ancora che sotto il profilo valutativo, per il valore informativo generale, cui concorre non solo il rapporto conclusivo, ma altresì contribuiscono gli atti dell'indagine e la documentazione complessiva per la prima volta disponibile al Parlamento, che potrebbe, se opportunamente trattata, essere considerata l'avvio di una importante banca dati parlamentare in materia di previdenza.*

*Alla elaborazione del rapporto, così come all'ausilio e alla consulenza tecnica lungo tutta la durata dell'attività, nonché alla elaborazione e predisposizione delle schede tecniche, hanno concorso la segreteria della Commissione ed il Servizio Studi, con la preziosa consulenza di un collegio di esperti composto dal professor Giuseppe Alvaro, dall'avvocato Giancarlo Morcaldo, dal professor Giuseppe Orrù e dal dottor Paolo Zanchi.*

*Al termine del primo anno di attività della Commissione, il Presidente ritiene doveroso rivolgere il proprio ringraziamento, per l'impegno profuso nel lavoro, a tutti i membri della Commissione, con particolare riguardo ai Vicepresidenti onorevoli Adriana Lodi Faustini Fustini e Raffaele Rotiroti, ai membri dell'Ufficio di Presidenza ed ai relatori, che hanno consentito con il loro contributo e la loro competenza il raggiungimento degli obiettivi stabiliti.*

*Gli istituti di previdenza hanno nella maggior parte dei casi collaborato, sia in modo formale che informale, a rendere possibile il risultato che qui si presenta. Anche ad essi va il sentito ringraziamento mio e della Commissione.*

*Il Presidente*  
ONOREVOLE SERGIO COLONI



*RELAZIONI*

PAGINA BIANCA

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE  
(INPS)

*Relatori:* On. Adriana Lodi Faustini Fustini; On. Raffaele Rotiroti;  
Sen. Alcide Angeloni.

Per l'esame della relazione cfr. il resoconto stenografico delle sedute  
del 24 e del 25 luglio 1990.

PAGINA BIANCA

## CAPITOLO I.

## INFORMAZIONI DI BASE

*1.1. Aspetti istituzionali.*

L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ha assunto l'attuale denominazione con regio decreto-legge 27 marzo 1933, n. 371; a tale Istituto fa capo la tutela previdenziale dell'invalidità, della vecchiaia e dei superstiti nei confronti di tutti i lavoratori dipendenti del settore privato (con esclusione di quelli ai quali sia garantito, per legge, un trattamento speciale a carico di altri Enti di previdenza e di determinate categorie di lavoratori autonomi).

L'Istituto è articolato in più gestioni e provvede anche ad erogare prestazioni economiche di natura temporanea ai lavoratori dipendenti (indennità economica in caso di malattia, di maternità e di tubercolosi, indennità per la disoccupazione involontaria, assegno per il nucleo familiare, integrazione dei guadagni degli operai dell'industria, integrazione dei salari degli operai agricoli, ecc.) e ai lavoratori autonomi (assegni familiari ai coltivatori diretti, assegni familiari ai pensionati già lavoratori autonomi). Particolare rilievo ha la gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali istituita con legge n. 88 del 1989, articolo 37 (pensioni sociali, pensionamenti anticipati, integrazioni in caso di inabilità, quote parte delle pensioni erogate ai lavoratori dipendenti e autonomi, ecc.).

Le leggi più importanti in materia pensionistica, oltre quella citata, sono le seguenti: con il regio decreto-legge 4 ottobre 1935, n. 1827, tutte le norme sono state coordinate in un unico testo legislativo e successivamente hanno subito molteplici perfezionamenti e riordinamenti; tra i provvedimenti più significativi si ricordano il regio decreto-legge 14 aprile 1939, n. 636 (istituzione della pensione ai superstiti), la legge 4 aprile 1952, n. 218 (primo riordinamento all'AGO nel dopoguerra), la legge 26 ottobre 1957, n. 1047 (pensione ai coltivatori diretti), la legge 4 luglio 1959, n. 463 (pensione agli artigiani), la legge 21 luglio 1965, n. 903 (istituzione del fondo sociale), la legge 22 luglio 1966, n. 613 (pensione ai commercianti), il decreto del Presidente della Repubblica 27 aprile 1968,

n. 488 (istituzione della pensione retributiva), la legge 30 aprile 1969, n. 153 (revisione degli ordinamenti pensionistici, istituzione della pensione sociale per i cittadini privi di reddito e introduzione della perequazione automatica delle pensioni in relazione all'aumento del costo della vita), la legge 3 giugno 1975, n. 160 (« Norme per il miglioramento dei trattamenti pensionistici e per il collegamento alla dinamica salariale »), la legge 23 aprile 1981, n. 155 (aumento del massimale retributivo pensionabile e prepensionamenti), la legge 29 maggio 1982, n. 297 (« Disciplina del trattamento di fine rapporto e norme in materia pensionistica »; riguarda tra l'altro l'indicizzazione delle retribuzioni pensionabili e del massimale retributivo), la legge 12 giugno 1984, n. 222 (revisione dell'invalidità pensionabile), la legge 15 aprile 1985, n. 140 (« Miglioramento e perequazione di trattamenti pensionistici e aumento della pensione sociale »), la legge 11 marzo 1988, n. 67, articolo 21 (sfondamento del tetto), la legge 9 marzo 1989, n. 88 (ristrutturazione dell'INPS) e la legge 2 agosto 1990, n. 233 (riforma delle pensioni per gli autonomi); sulle gestioni INPS hanno inciso anche numerose sentenze della Corte costituzionale e della Corte di cassazione.

È da sottolineare la particolare rilevanza della citata legge n. 88 del 1989 « Ristrutturazione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale e dell'Istituto nazionale contro gli infortuni sul lavoro » che può considerarsi un punto di partenza per un'organizzazione ottimale dei due principali Enti previdenziali.

L'Istituto è retto da un Consiglio di amministrazione, da un Comitato esecutivo e da un Collegio dei sindaci; esistono anche Comitati amministratori delle gestioni, Comitati regionali e Comitati provinciali.

L'attuale assetto territoriale dell'Istituto, oltre che sulla sede centrale, è articolato su:

20 sedi regionali con il compito di coordinamento delle strutture operanti sul territorio regionale, di produzione delle prestazioni in convenzione internazionale e di gestione degli archivi regionali delle posizioni assicurative;

155 sedi autonome di produzione, ubicate in ogni capoluogo di provincia (esclusa Aosta) e in ambiti sub-provinciali sia urbani che extra-urbani, con il compito di produzione delle prestazioni e di riscossione dei contributi;

96 centri operativi funzionalmente dipendenti dalle sedi autonome di produzione con il compito di gestire il rapporto con l'utenza e di definire per ciclo completo alcuni prodotti maggiormente significativi.

Le principali gestioni dell'INPS sono:

il fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD) che garantisce un trattamento previdenziale per tutti coloro che prestino lavoro retribuito alle dipendenze di terzi;

la gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (legge n. 88 del 1989, articolo 24);

le tre gestioni dei contributi e delle prestazioni previdenziali per i lavoratori autonomi (coltivatori diretti, mezzadri e coloni, artigiani, esercenti attività commerciale);

cinque fondi speciali sostitutivi per particolari categorie di lavoratori dipendenti;

la gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (legge n. 88 del 1989, articolo 37).

In questa relazione verrà preso in esame soprattutto il FPLD che, pur impegnando circa il 50 per cento del bilancio dell'INPS, interessa il 70 per cento delle pensioni erogate e costituisce la gestione di gran lunga più importante dell'Ente.

### *1.2. Prestazioni assicurate.*

Il FPLD eroga le seguenti prestazioni:

pensione di vecchiaia;

pensione di anzianità;

assegno ordinario di invalidità;

pensione ordinaria di inabilità;

assegno privilegiato di invalidità e pensione privilegiata di inabilità;

pensione ai superstiti.

La pensione di vecchiaia spetta agli iscritti che al 60° anno di età (55° per le donne) abbiano maturato almeno 15 anni (anche non continuativi) di contribuzione.

La pensione di anzianità è riconosciuta all'iscritto che, non avendo ancora compiuto l'età pensionabile, abbia 35 anni di anzianità di iscrizione al Fondo e di contribuzione.

L'assegno ordinario di invalidità spetta agli iscritti la cui capacità di lavoro sia ridotta in modo permanente, a causa di infermità, difetto fisico o mentale, a meno di un terzo e abbiano maturato almeno 5 anni di contribuzione, di cui almeno 3 nel quinquennio immediatamente precedente la domanda di pensione.

La pensione ordinaria di inabilità è riconosciuta all'iscritto che divenga inabile in modo assoluto e permanente all'esercizio di qualsiasi attività, avendo maturato almeno 5 anni di contribuzione, di cui almeno 3 nel quinquennio immediatamente precedente la domanda di pensione.

L'assegno privilegiato di invalidità e la pensione privilegiata di inabilità spettano all'iscritto qualora non sussistano i requisiti di contribuzione previsti per le analoghe prestazioni ordinarie, a condizione che l'invalidità o l'inabilità risultino in rapporto causale diretto con finalità di servizio.

La pensione ai superstiti spetta ai familiari superstiti dell'iscritto deceduto che abbia maturato i requisiti contributivi per la pensione o del lavoratore pensionato. I familiari aventi diritto sono il coniuge e i figli o, in assenza di questi, nell'ordine i genitori a carico ed i collaterali inabili a carico.

Riguardo alla misura delle prestazioni per il FPLD le pensioni di vecchiaia, di anzianità e l'assegno di invalidità vengono calcolati in base alla retribuzione annua pensionabile e all'anzianità contributiva.

La retribuzione annua pensionabile è costituita dalla quinta parte della somma delle retribuzioni percepite in costanza di rapporto di lavoro negli ultimi 5 anni di contribuzione antecedenti la decorrenza della pensione; le retribuzioni sono rivalutate secondo l'indice annuo del costo della vita sino all'anno precedente quello di decorrenza della pensione. Fino al 31 dicembre 1987 la retribuzione era presa in considerazione, ai fini del calcolo della pensione, nei limiti del « tetto pensionistico », previsto dall'articolo 19 della legge n. 155/81, che veniva adeguato annualmente con la disciplina della perequazione automatica delle pensioni; dal 1° gennaio 1988 tale tetto è divenuto semplicemente un parametro di riferimento in virtù dell'articolo 21 della legge finanziaria 1988, che consente di tener conto, con determinate modalità anche della parte di retribuzione eccedente il tetto. Il sistema attuale di calcolo della pensione tiene infatti conto della retribuzione pensionabile secondo quattro fasce:

1) sino all'importo del tetto (pari a lire 44.848.000 dal 1° gennaio 1990) la pensione si calcola con la percentuale del 2 per cento per ogni anno di anzianità (con un massimo di 40 anni e cioè l'80 per cento della retribuzione);

2) sulla eventuale fascia eccedente il tetto, e fino al 33 per cento dello stesso, si applica invece la percentuale dell'1,5 per cento per ogni anno (sempre col massimo di 40 e cioè il 60 per cento);

3) sulla ulteriore fascia eccedente il tetto, compresa tra il 33 per cento e il 66 per cento dello stesso, la percentuale è dell'1,25 per cento per ogni anno (sempre col massimo di 40 e cioè il 50 per cento);

4) sull'ultima fascia eccedente il tetto, oltre il 66 per cento dello stesso si applica una percentuale dell'1 per cento per ogni anno (sempre con il massimo di 40 e cioè il 40 per cento).

Per le pensioni di inabilità l'anzianità contributiva è aumentata di un periodo pari a quello compreso tra la data di decorrenza della pensione e la data di compimento dell'età pensionabile, entro comunque il limite complessivo di 40 anni.

Ai superstiti spetta un'aliquota della pensione diretta o, se si tratta di superstiti di attivo, una quota della pensione che sarebbe spettata all'assicurato in caso di pensionamento diretto; le aliquote di pensione sono per il coniuge pari al 60 per cento, per gli orfani pari al 20 per cento o 40 per cento a ciascun figlio, a seconda che concorra anche il coniuge o meno (60 per cento nel caso di figlio



unico); qualora i superstiti aventi diritto siano uno o entrambi i genitori, o i collaterali, l'aliquota è del 15 per cento per ciascuno.

Tutti i trattamenti pensionistici sono soggetti alla perequazione automatica al costo della vita in base alla quale le pensioni sono rivalutate alle stesse scadenze e con riferimento ai medesimi periodi validi ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti; di conseguenza la perequazione automatica per tutte le pensioni scatta ogni semestre (1° maggio e 1° novembre).

Gli aumenti di pensione sono calcolati applicando all'importo della pensione spettante alla fine di ciascun periodo la percentuale di variazione, che si determina rapportando il valor medio dell'indice del costo della vita, utile per il calcolo della scala mobile, relativo all'ultimo semestre all'analogo valore relativo al semestre precedente. Tale percentuale si applica:

per intero sull'importo non eccedente il doppio del trattamento minimo del Fondo pensioni per i lavoratori dipendenti;

ridotta al 90 per cento per le fasce di importo comprese tra il doppio e il triplo di detto minimo;

ridotta al 75 per cento per le fasce di importo superiore al triplo del minimo stesso.

Di fatto, le percentuali di aumento sono stabilite in via preventiva in base all'inflazione programmata e a fine anno si provvede ai conguagli.

Inoltre con periodicità annuale (1° gennaio) le pensioni beneficiano di un aumento connesso alla dinamica retributiva; questo è dato dalla differenza tra l'incremento accertato per le retribuzioni minime contrattuali degli operai dell'industria e l'incremento dell'indice di scala mobile. Solo per il 1989 la legge finanziaria del 1988 (legge n. 67/88, articolo 21) ha disposto l'accertamento della dinamica retributiva con riferimento alle retribuzioni di tutti i lavoratori, dal 1990 è tornata quindi in applicazione la normativa preesistente; il problema dell'aggancio delle pensioni alle retribuzioni non ha peraltro trovato tuttora una soluzione soddisfacente considerato anche il livello delle percentuali di aumento, nullo o estremamente ridotto, riscontrato negli ultimi anni salvo ovviamente il 1989.

Per quanto riguarda le modalità di calcolo delle pensioni nelle tre gestioni per i lavoratori autonomi, la recente legge n. 233/90 ha esteso, anche se con alcune particolarità, a tali gestioni il sistema di calcolo in forma retributiva vigente per i lavoratori dipendenti; prima di allora l'importo della pensione diretta era calcolato in proporzione all'ammontare dei contributi versati, non adeguatamente rivalutati.

La citata legge prevede il mantenimento dell'attuale età pensionabile (65 uomini, 60 donne) e la commisurazione della pensione alla media dei redditi relativi agli ultimi dieci anni rivalutati in misura corrispondente alla variazione dell'indice ISTAT del costo della vita sino all'anno precedente la decorrenza della pensione. La misura dei trattamenti pensionistici da liquidare con effetto dal 1°

luglio 1990 in favore degli iscritti è pari al 2 per cento del reddito pensionabile per ogni anno di contribuzione fino a un massimo dell'80 per cento con 40 anni di anzianità.

Per le pensioni di inabilità è prevista una maggiorazione dell'anzianità contributiva analoga a quella vigente per il FPLD.

Le pensioni per gli autonomi godono della perequazione automatica semestrale in relazione all'incremento dell'indice della vita e, dal 1988, anche dell'agganciamento alla dinamica salariale.

### *1.3. Separazione tra previdenza e assistenza.*

Il settore cosiddetto assistenziale andrebbe più propriamente definito come settore non previdenziale, in quanto, oltre alla previdenza, l'INPS assolve a funzioni non previdenziali che possono essere raggruppate in tre categorie:

1) prestazioni assistenziali (come ad esempio l'erogazione delle pensioni sociali, degli assegni e delle pensioni agli invalidi civili ultrasessantacinquenni);

2) misure di sostegno alle aziende (come, ad esempio, gli sgravi contributivi, i pre-pensionamenti delle aziende in crisi, i trattamenti straordinari di Cassa integrazione guadagni);

3) misure rivolte a favorire l'occupazione (come, ad esempio, le sottocontribuzioni nei contratti di formazione-lavoro, per l'apprendistato, ecc.).

Tali prestazioni – ancorché utili da un punto di vista sociale – non possono in alcun modo essere considerate sotto la voce previdenza.

In particolare, i maggiori oneri finanziari e le minori entrate contributive che esse generano non possono ricadere su fondi previdenziali alimentati dai contributi dei datori di lavoro e dei lavoratori e – per la loro natura – devono essere posti a carico della collettività e quindi dello Stato.

Questo è, in sostanza, quanto il legislatore ha inteso realizzare con l'articolo 37 della legge n. 88, ove ha individuato con grande chiarezza le varie poste di bilancio non aventi carattere previdenziale e quindi lo spartiacque tra ciò che è previdenza e ciò che tale non può definirsi.

Nel delineare l'articolo 37, il legislatore si è peraltro trovato di fronte ad alcuni problemi, sui quali è bene soffermarsi.

Il primo riguarda la natura (previdenziale o non) delle integrazioni al trattamento minimo.

In realtà, tali integrazioni sono costituite da un intreccio tra misure, di carattere assistenziale ed elementi solidaristici, operanti all'interno delle gestioni previdenziali, difficilmente separabili, così che l'articolo 37 pone l'onere di tali misure solo in parte a carico dello Stato, attraverso un opportuno rimborso parziale e forfettario delle spese che le gestioni previdenziali sostengono a tal fine (100 mila lire indicizzate per ogni rateo mensile di pensione).

Un secondo problema riguarda la gestione pensionistica dei coltivatori diretti, che è afflitta da un deficit di esercizio strutturale, dovuto ad un rapporto rovesciato tra pensionati e lavoratori attivi, al punto che ciascuno di questi ultimi dovrebbe pagare — ipotesi improponibile — un contributo superiore alla pensione mediamente erogata dalla gestione. È evidente che questa non può sopravvivere senza adeguati apporti esterni che non possono però configurarsi di tipo assistenziale, ma piuttosto solidaristico.

L'articolo 37, infatti, prevede un concorso da parte dello Stato (e quindi della collettività), ma anche, eventualmente, da parte « delle altre gestioni ». La norma è qui lacunosa e ambigua, sia perché l'intervento delle altre gestioni è « eventuale », sia perché non chiarisce se le altre gestioni pensionistiche siano solo quelle dell'INPS, o anche quelle — come dovrebbe essere — dei regimi diversi dall'INPS, sia, soprattutto, perché non identifica separatamente l'apporto solidaristico dello Stato da quello, eventuale, degli altri regimi pensionistici.

Un terzo problema — forse il più rilevante — si riferisce al finanziamento delle poste di bilancio non previdenziali che l'articolo 37 pone a carico dello Stato.

Tuttavia le leggi finanziarie successive alla legge n. 88/1989 nulla hanno disposto al riguardo.

La « gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali » ha così registrato un deficit crescente a partire da circa 10 mila miliardi (nel 1989).

Per tale ragione si può dire che l'articolo 37 della legge n. 88, per la parte in cui prevede l'accollo allo Stato delle poste non previdenziali — ragionevolmente previsto dal legislatore come un processo da attuarsi progressivamente ed annualmente — risulta, in buona sostanza, inapplicato.

#### *1.4. Popolazione assicurata.*

Gli iscritti al FPLD nel periodo 1985-1989 sono infatti passati da 11.040.000 a 11.300.000 con un minimo nel 1987 di poco inferiore agli 11.000.000; per il periodo in esame l'aumento è stato quindi di 260.000 unità con un tasso medio di incremento dello 0,6 per cento annuo.

Occorre in proposito rilevare che i dati relativi alla popolazione assicurata al FPLD hanno valore di stima, da cui si può comunque rilevare un modestissimo sviluppo degli assicurati.

Considerata poi la maggiore mobilità della mano d'opera, specie giovanile, è necessario che l'INPS si attrezzi in modo da poter calcolare più esattamente il numero degli assicurati nei vari periodi.

Per quanto concerne l'evoluzione occupazionale, occorre porre in luce lo scarso assorbimento di nuova occupazione da parte del settore privato rispetto a quello pubblico e ancora la propensione, mostrata dalle generazioni che si affacciano sul mercato del lavoro, al lavoro autonomo rispetto a quello dipendente nonché il marcato sviluppo del settore terziario e dei processi di innovazione tecnologica.

Questo fenomeno, che incide nel rapporto attivi/pensionati del FPLD, risente peraltro in misura apprezzabile della presenza tra gli attuali pensionati di un certo numero di beneficiari di pensioni di invalidità concesse in passato con notevole larghezza per motivi di ordine socio-economico. L'equilibrio finanziario del fondo ha conseguentemente risentito dell'influenza di detti fattori.

Tra gli autonomi, i coltivatori diretti appaiono in flessione nel periodo 1985-1989 passando da 1.394.000 a 1.206.000, mentre il numero degli artigiani e commercianti risulta in lieve aumento.

Indicazioni analitiche sul numero degli assicurati negli anni 1985-1989 sono esposte nella Tabella 1; a titolo informativo oltre ai dati relativi al FPLD e alle gestioni per i lavoratori autonomi, sono fornite le cifre complessive dei cinque fondi sostitutivi gestiti dall'INPS.

TABELLA 1.

NUMERO DEGLI ISCRITTI ALLE GESTIONI PENSIONISTICHE  
(migliaia di unità)

Gestioni	1985	1986	1987	1988	1989
FPLD .....	11.040	11.010	10.955	11.235	11.300
Coldiretti .....	1.394	1.350	1.302	1.255	1.206
Artigiani .....	1.831	1.838	1.855	1.862	1.851
Commercianti .....	1.562	1.572	1.613	1.642	1.624
Fondi sostitutivi .....	357	356	356	360	359
Totale . . .	16.184	16.126	16.081	16.354	16.340

1.5. Base imponibile ed aliquote contributive.

Il concetto di base imponibile è fissato dall'articolo 12 della legge n. 153 del 1969 ed è ispirato al principio di onnicomprensività. Infatti, fa parte della base imponibile tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro in denaro o in natura al lordo di qualsiasi ritenuta in dipendenza del rapporto di lavoro, fatta eccezione per alcune voci indicate dalla legge con carattere di tassatività quali, ad esempio: indennità di anzianità, indennità di trasferta, indennità di cassa, ecc.

Il concetto di onnicomprensività è stato di fatto ribadito dalla recente sentenza n. 427 del 1990 della Corte costituzionale.

Le valutazioni, effettuate dall'INPS, delle basi imponibili e del corrispettivo importo medio individuale per i lavoratori dipendenti iscritti al FPLD sono riportate nella Tabella 2.

TABELLA 2.

## AMMONTARE RETRIBUZIONI IMPONIBILI

Anni	Complessivo in miliardi di lire	Medio in migliaia di lire
1985 .....	142.795	12.934
1986 .....	153.191	13.913
1987 .....	167.417	15.282
1988 .....	181.158	16.124
1989 .....	188.343	16.667

L'ammontare complessivo delle retribuzioni è stato ottenuto in via convenzionale dividendo il gettito contributivo per le aliquote contributive vigenti per la generalità degli iscritti al FPLD; questo risultato indiretto ha ovviamente un mero valore indicativo perché sottostimato per effetto sia delle agevolazioni contributive riguardanti particolari categorie di lavoratori sia per il fenomeno dell'evasione e dell'evasione contributiva.

Quanto al monte retributivo non assoggettato a contribuzione, la sua entità è stimata in oltre 50 mila miliardi, stima che peraltro risente di un notevole grado di approssimazione.

Il suo calcolo, infatti, è ottenuto dall'ammontare di 268 mila miliardi, che la Relazione Generale sulla situazione economica del Paese evidenzia come ammontare retributivo per il comparto dei beni e servizi destinabili alla vendita.

L'INPS ha poi valutato in 16.800 miliardi l'integrazione del monte retributivo derivante dall'esistenza di agevolazioni contributive e calcolato pari a 11.100 miliardi le retribuzioni degli iscritti ai fondi speciali sostitutivi. La differenza costituisce — almeno a titolo indicativo e nei limiti di approssimazione del dato fornito dalla Relazione Generale — l'area di presumibile evasione contributiva.

Occorre ricordare che i dati esposti dalla Relazione Generale sulla situazione economica del Paese sono elaborati su quelli dell'I-STAT, che a sua volta li rileva su base campionaria.

L'estensione del fenomeno dell'evasione contributiva è assai vasta, così come dimostra il gettito di entrata prodotto dai recenti provvedimenti di condono (388 miliardi di lire nel 1987, 1.609 miliardi di lire nel 1988, almeno 3.000 miliardi di lire nel 1990).

Fatta salva la valutazione esatta del fenomeno dell'evasione, importante è l'esame delle cause del fenomeno stesso, al fine del suggerimento di iniziative volte a contenerlo e a ridurlo.

In primo luogo, occorre ricordare il ritardo dell'introduzione del sistema di controlli incrociati INPS-INAIL-Ministero delle finanze.

Diffusa è poi l'area del sottosalario e del mancato rispetto delle leggi da parte di molti datori di lavoro, favorito tra l'altro anche dalle ambiguità delle formulazioni normative e dalle sue lacunosità, che consentono l'elusione delle disposizioni. Inoltre alcune imprese tendono ad instaurare rapporti di collaborazione nell'ambito del lavoro autonomo e professionale anche quando dovrebbero più correttamente stabilire un rapporto di lavoro dipendente.

L'Istituto ha intrapreso la necessaria azione di contenimento dell'evasione ma potrebbe certamente ottenere risultati più incisivi; è quindi auspicabile che nel corso del tempo si realizzi un ulteriore graduale aumento dell'efficienza nell'azione di recupero anche attraverso la capillare utilizzazione dei sistemi informatici.

Per finanziare le pensioni erogate dal FPLD, a parte la quota a carico dello Stato, si provvede mediante l'applicazione di aliquote percentuali sulla base imponibile.

Per utile documentazione si riportano nella Tabella 3 le aliquote contributive vigenti nel periodo 1985-1989 per le diverse categorie di lavoratori iscritti al FPLD.

Inoltre nelle Tabelle 4, 5 e 6 sono per completezza indicati i contributi, a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori, afferenti rispettivamente alle altre gestioni previdenziali dell'INPS, alla gestione assistenziale INPS e quelli riscossi per conto terzi.

Tali tavole, tuttavia, danno ancora un quadro parziale della frammentazione in precedenza accennata; ad esse andrebbero aggiunte le contribuzioni previste per salari convenzionali e non reali, gli sgravi contributivi per zone e per categoria, la fiscalizzazione degli oneri sociali per categorie di impresa e di lavoratori, eccetera.

TABELLA 3.

## ALIQUOTE CONTRIBUTIVE F.P.L.D.

Settori di attività	Anno di riferimento	Aliquote	
		DDL	Lav
Industria, commercio, artigianato, credito .....	1985	17,36	7,15
	1986 (1)	18,36	7,15
	1987	18,36	7,15
	1988	18,36	7,15
	1989 (2)	18,63	7,29
	1990	18,63	7,29
Agricoltura, pesca costiera .....	1985	9,36	3,65
	1986 (1)	10,36	3,65
	1987	10,36	3,65
	1988	10,36	3,65
	1989 (2)	10,63	3,79
	1990	10,63	3,79
<p>(1) Variazione disposta dalla legge n. 41 del 1986, articolo 22, per esigenze di gestione.</p> <p>(2) Variazione disposta con decreto ministeriale 22 giugno 1989 per la copertura degli oneri derivanti dagli aumenti delle pensioni per dinamica salariale secondo i criteri fissati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 1988, n. 525, articolo 1.</p>			

TABELLA 4.

**ALIQUOTE CONTRIBUTIVE GESTIONE PRESTAZIONI  
TEMPORANEE AI LAVORATORI DIPENDENTI**

Settori: Industria, commercio, artigianato, credito,  
agricoltura, pesca costiera.

	1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	DDL	Lav	DDL	Lav	DDL	Lav	DDL	Lav	DDL	Lav	DDL	Lav
<b>IND. MALATTIA</b>	(1)											
Commercio			2.44	-	2.44	-	2.44	-	2.44	-	2.44	-
Agricoltura			0.683	-	0.683	-	0.683	-	0.683	-	0.683	-
Credito (2)			2.55	-	2.55	-	2.55	-	2.55	-	2.55	-
Altri settori			2.22	-	2.22	-	2.22	-	2.22	-	2.22	-
<b>IND. MATERNITA'</b>	(1)											
Commercio			1.01	-	1.01	-	1.01	-	1.01	-	1.01	-
Agricoltura			0.80	-	0.80	-	0.80	-	0.80	-	0.80	-
Credito			0.90	-	0.90	-	0.90	-	0.90	-	0.90	-
Altri settori			1.23	-	1.23	-	1.23	-	1.23	-	1.23	-
<b>DISOC. ORDINARIA</b>												
Agricoltura	2.75	-	2.75	-	2.75	-	2.75	-	2.75	-	2.75	-
Altri settori	1.61	-	1.61	-	1.61	-	1.61	-	1.61	-	1.61	-
<b>FONDO GARANZIA</b>												
Tutti i settori	0.03	-	0.03	-	0.03	-	0.15 (3)	-	0.15	-	0.15	-
<b>FONDO RIMP. LAV. EXTRACOMUNITARI</b>												
Tutti i settori	-	-	-	-	-	0.50 (4)	-	0.50	-	0.50	-	0.50
<b>TUBERCOLOSI (5)</b>												
Agricoltura	0.11	-	0.11	-	0.11	-	0.11	-	0.11	-	0.11	-
Altri settori	2.01	-	2.01	-	2.01	-	2.01	-	2.01	-	2.01	-
<b>CASSA ASS. FAMIL</b>												
Agricoltura	4.15	-	4.15	-	4.15	-	4.15	-	4.15	-	4.15	-
Artigianato	4.15	-	4.15	-	4.15	-	4.15	-	4.15	-	4.15	-
Pesca costiera	2.75	-	2.75	-	2.75	-	2.75	-	2.75	-	2.75	-
Altri settori	6.20	-	6.20	-	6.20	-	6.20	-	6.20	-	6.20	-
<b>CASSA INTEGRAZ. GUADAGNI</b>												
Industria (6)	1.90	-	1.90	-	1.90	-	1.90	-	1.90	-	1.90	-
Industria edile	5.20	-	5.20	-	5.20	-	5.20	-	5.20	-	5.20	-
Artig.to edile	5.20	-	5.20	-	5.20	-	5.20	-	5.20	-	5.20	-
Agricoltura	1.50	-	1.50	-	1.50	-	1.50	-	1.50	-	1.50	-

(1) Anteriormente al 1986 vigevano una serie di aliquote diversificate per settore e distinte per singoli titoli di finanziamento.

(2) Per il solo personale salariato.

(3) Variazione stabilita per esigenze di gestione con decreto ministeriale 9 febbraio 1988 a decorrere dal 1° marzo 1988.

(4) Contributo istituito con legge 31 dicembre 1986, n. 943, a decorrere dal 1° gennaio 1987.

(5) Il contributo è devoluto alla copertura delle prestazioni economiche antitubercolari e per la parte residua al finanziamento del Servizio sanitario nazionale. A decorrere dal 1990 l'aliquota di copertura delle prestazioni economiche suddette è stata fissata nella misura dello 0,35 per cento (articolo 27, legge 9 marzo 1989, n. 87).

(6) Per le imprese con oltre 50 dipendenti l'aliquota dovuta è del 2,20 per cento.



TABELLA 5.

**ALIQUOTE CONTRIBUTIVE DELLA GESTIONE  
DEGLI INTERVENTI ASSISTENZIALI E DI SOSTEGNO  
ALLE GESTIONI PREVIDENZIALI**

Settori: Industria, commercio, pesca costiera.

	1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	DDL	Lav	DDL	Lav	DDL	Lav	DDL	Lav	DDL	Lav	DDL	Lav
<b>DISOCCUPAZIONE SPECIALE</b>												
Industria	0.30	-	0.30	-	0.30	-	0.30	-	0.30	-	0.30	-
Pesca costiera	0.30	-	0.30	-	0.30	-	0.30	-	0.30	-	0.30	-
<b>PREPENSION.TO</b>												
Industria	0.15	-	0.15	-	0.15	-	0.60	-	0.60	-	0.60	-
Commercio	-	-	-	-	-	-	0.60	-	0.60	-	0.60	-

(1) Variazione disposta dal 1° giugno 1988 per esigenze di gestione ed estesa al settore commercio (limitatamente alle imprese con oltre mille dipendenti).

(2) L'aliquota non è dovuta dal 1° luglio 1990.

TABELLA 6.

ALIQUOTE CONTRIBUTIVE RISCOSE DALL'INPS  
PER CONTO TERZI

Settori: Industria, commercio, artigianato, credito,  
agricoltura, pesca costiera, piccola pesca.

	1985		1986		1987		1988 (1)		1989 (1)		1990	
	DDL	Lav	DDL	Lav	DDL	Lav	DDL	Lav	DDL	Lav	DDL	Lav
<b>SERV. SANITARIO NAZIONALE</b> Tutti i settori	(2)		9.60	1.35	9.60	1.35	9.60	1.05	9.60	0.90	9.60	0.90
<b>ENAOI</b> Agricoltura	0.01	-	0.01	-	0.01	-	0.01	-	0.01	-	0.01	-
Altri settori	0.16	-	0.16	-	0.16	-	0.16	-	0.16	-	0.16	-
<b>GESCAL</b> Tutti i settori (escluso Agricoltura)	0.70	0.35	0.70	0.35	0.70	0.35	0.70	0.35	0.70	0.35	0.70	0.35
<b>ASILI NIDO</b> Tutti i settori	0.10	-	0.10	-	0.10	-	0.10	-	0.10	-	0.10	-
<b>ASS. ZA MALATTIA PENSIONATI (3)</b> Tutti i settori	0.20	-	0.20	-	0.20	-	0.20	-	0.20	-	0.20	-

(1) Variazioni disposte con decreto-legge 29 dicembre 1987, n. 533, e recepite nella legge 11 marzo 1988, n. 67.

(2) Anteriormente al 1986 vigevano una serie di aliquote diversificate per settore e distinte per singoli titoli di finanziamento.

## 1.6. Numero ed importo medio delle prestazioni.

I dati relativi al numero delle pensioni vigenti alla fine degli anni 1985-1989 erogate dal FPLD e dalle tre gestioni dei lavoratori autonomi sono riportati nella Tabella 7, distinti per tipo.

TABELLA 7.

## NUMERO DELLE PENSIONI VIGENTI A FINE ANNO

(in migliaia di unità)

Anni	Vecchiaia	Anzianità	Invalidità	Superstiti	Totale
FONDO PENSIONI LAVORATORI DIPENDENTI					
1985	3.161	701	3.032	2.376	9.270
1986	3.252	779	2.965	2.409	9.405
1987	3.343	852	2.908	2.465	9.568
1988	3.425	921	2.839	2.514	9.699
1989	3.536	996	2.765	2.566	9.863
COLTIVATORI DIRETTI COLONI E MEZZADRI					
1985	371	3	1.357	142	1.873
1986	377	3	1.320	152	1.852
1987	387	4	1.285	164	1.840
1988	402	6	1.249	176	1.833
1989	421	8	1.210	189	1.828
ARTIGIANI					
1985	121	14	341	158	634
1986	127	17	336	165	645
1987	135	22	335	172	664
1988	145	28	331	180	684
1989	156	37	327	188	708
COMMERCANTI					
1985	215	5	256	124	600
1986	225	6	255	131	617
1987	237	8	255	138	638
1988	251	10	254	146	661
1989	268	13	252	153	686

Iniziando l'esame del FPLD, il complesso dei trattamenti erogati passa da 9.270.000 a 9.863.000 con un incremento del 6,4 per cento, pari a un tasso medio annuo dell'1,6 per cento; se si considerano i dati per tipo di pensione si nota una dinamica notevolmente differenziata: si passa infatti da un tasso medio annuo di incremento del 9,2 per cento per le pensioni di anzianità ad un decremento medio annuo del 2,3 per cento per le pensioni di invalidità; le pensioni di vecchiaia aumentano del 2,8 per cento l'anno e quelle ai superstiti dell'1,9 per cento.

Il particolare accrescimento riscontrabile per le pensioni di anzianità deriva dalla maturazione del sistema che conduce alla continuità contributiva di gran parte degli iscritti; correlativamente tende a diminuire l'incidenza delle pensioni di vecchiaia sul complesso delle pensioni di vecchiaia e anzianità che nel quinquennio 1985-1989 si è contratta di 4 punti; se si limita l'esame alle pensioni riguardanti gli uomini detta contrazione sale a 6 punti in connessione alla più elevata età di vecchiaia rispetto a quella delle donne. Il fenomeno è in rapida evoluzione e potrebbe portare in tempi ravvicinati, a legislazione immutata, ad un numero di pensioni di anzianità superiore a quello di vecchiaia. Tale andamento è correlato alle modifiche già intervenute, ma ancora in sviluppo, nella collettività degli assicurati che vede diminuire l'incidenza degli operai comuni e aumentare quella degli operai specializzati e degli impiegati, categorie queste ultime ad elevata stabilità di impiego e di contribuzione.

La contrazione delle pensioni di invalidità è certamente legata agli effetti della legge n. 222 del 1984 che, come noto, non solo ha condotto ad una più attenta procedura nella liquidazione degli assegni di invalidità ma ha disposto anche la loro trasformazione in pensioni di vecchiaia all'epoca di raggiungimento dell'età prevista. Naturalmente quest'ultima disposizione, unita al rinvio del pensionamento di coloro che con le norme preesistenti avrebbero potuto ottenere la pensione di invalidità, comporterà in futuro l'aumento numerico delle pensioni di vecchiaia.

Ancora una annotazione sulla questione dei prepensionamenti che hanno interessato dal 1981 ad oggi 310.000 lavoratori con un costo complessivo nel decennio di circa 15.000 miliardi di lire; alla fine del 1989 le pensioni ancora vigenti a tale titolo erano 178.000; i titolari delle restanti 132.000 usufruiscono ormai in massima parte di una normale pensione di vecchiaia avendo maturato nel frattempo anche il requisito dell'età.

Passando ora alle gestioni per i lavoratori autonomi si sottolinea l'incremento verificatosi nel quinquennio del numero delle pensioni erogate ai commercianti e agli artigiani (rispettivamente 14,3 e 11,8 per cento) contro il decremento riscontrabile nella gestione dei coldiretti (2,4 per cento).

Si osserva anche per le tre gestioni la contrazione dell'incidenza delle pensioni di invalidità sul complesso pari a 8 punti per gli artigiani ed a 6 punti per coldiretti e commercianti.

Infine è da notare, pur nella modestia delle cifre, come il numero delle pensioni di anzianità vigenti è quasi triplicato nel periodo in studio.

Per ultimo giova osservare che un certo contributo all'incremento del numero delle pensioni per tutte le gestioni è derivato da recente aumento di produttività degli uffici INPS che ha condotto alla contrazione delle domande di pensione giacenti.

Si può ora procedere all'esame dell'andamento degli importi medi mensili (per tredici mensilità) delle pensioni vigenti nel periodo 1985-1989. Le cifre relative alle pensioni, distinte per tipo,

erogate dal FPLD e dalle tre gestioni per i lavoratori autonomi sono riportate nella Tabella 8.

Riguardo agli importi concernenti il FPLD si nota un aumento per il complesso delle pensioni nel periodo considerato di 178.000 lire mensili pari ad un tasso medio annuo di incremento dell'8,6 per cento; per un utile confronto il tasso medio annuo di incremento dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati è stato del 5,6 per cento annuo, quello del prodotto interno lordo per abitante del 10 per cento, quello delle retribuzioni medie del 7,6 per cento.

La dinamica è notevolmente differenziata per tipo di pensione e va da un tasso del 9,8 per cento per quelle ai superstiti ad un tasso del 6,9 per cento per quelle di vecchiaia; le pensioni di anzianità salgono all'8,6 per cento annuo e quelle di invalidità al 7,4 per cento. Una spiegazione esauriente di tale differenziazione non è agevole ma certamente quella esistente tra le pensioni di vecchiaia e anzianità è connessa al diverso tasso di rinnovo accertato nel periodo per i due gruppi; un'analisi completa dovrebbe prendere in considerazione tutti i fattori che hanno influenzato l'aumento delle pensioni e precisamente: la perequazione automatica, le eventuali variazioni normative, il tasso di rinnovo della collettività dei pensionati con conseguente confronto tra anzianità e retribuzioni medie degli eliminati e dei nuovi ingressi in pensione. Se poi si volesse estendere l'analisi dei fattori all'ammontare complessivo delle pensioni erogate entra in gioco anche l'aumento numerico di pensionati che ingloba l'eventuale variazione della produttività dell'INPS. A titolo indicativo si riporta una tabella predisposta in proposito dall'INPS (Tabella 9); al riguardo nelle variazioni percentuali dovute ad « altri fattori » è compresa l'influenza delle modifiche normative e del predetto tasso di rinnovo.

TABELLA 8.

IMPORTO MEDIO MENSILE DELLE PENSIONI  
VIGENTI A FINE ANNO

(in migliaia di lire)

Anni	Vecchiaia	Anzianità	Invalidità	Superstiti	Totale
FONDO PENSIONI LAVORATORI DIPENDENTI					
1985	496	892	436	301	456
1986	539	977	472	333	501
1987	568	1.047	499	363	537
1988	598	1.124	527	396	575
1989	648	1.242	579	437	634
COLTIVATORI DIRFTTI COLONI E MEZZADRI					
1985	311	308	307	137	295
1986	349	348	343	150	328
1987	360	360	355	155	338
1988	431	437	434	175	409
1989	466	466	464	184	436
ARTIGIANI					
1985	302	296	301	184	272
1986	340	329	332	208	302
1987	353	342	344	220	314
1988	416	398	423	260	378
1989	449	425	454	284	406
COMMERCANTI					
1985	294	295	294	150	264
1986	328	330	324	169	293
1987	337	341	335	178	302
1988	393	401	407	208	358
1989	421	430	435	227	383

TABELLA 9.

## EVOLUZIONE DELLA SPESA COMPLESSIVA PER PENSIONI NEL FPLD

Anni	Variazioni percentuali rispetto all'anno precedente			
	per perequazione	per aumenti demografici	per altri fattori	Totale
1986	7,4%	1,2%	3,2%	11,8%
1987	3,9%	1,3%	5,9%	11,1%
1988	6,4%	0,9%	2,1%	9,4%
1989	7,4%	1,0%	2,9%	11,3%
1990 <sup>(1)</sup>	8,6%	0,8%	3,6%	13,0%

(1) Valori provvisori.

Giova anche osservare che l'importo della pensione di vecchiaia è 1,32 volte il minimo vigente alla fine del 1985 e 1,34 volte il minimo del 1989; inoltre fatto 100 l'importo della pensione di vecchiaia nel 1985 la pensione di anzianità è 180, quella di invalidità 88, quella ai superstiti 61; i corrispondenti valori per il 1989 sono 192, 89, 67.

Si fa presente che l'intervento della gestione assistenziale è stato nel 1989 pari a 104.550 lire mensili per pensione; questo importo è compreso nelle cifre riportate in tabella ed ingloba l'erogazione di lire 12.000 mensili posta a carico del fondo sociale dalla legge n. 903 del 1965. In proposito giova osservare che la sola rivalutazione monetaria avrebbe decuplicato la cifra originaria e che la quota di pensione in esame rappresentava oltre il 60 per cento del minimo vigente nel 1965, mentre oggi incide per poco più del 20 per cento.

Circa le cifre riguardanti i lavoratori autonomi è evidente che sono tutte assai prossime all'importo minimo spettante nei vari anni, salvo per quanto concerne le pensioni ai superstiti; per queste ultime infatti si verifica molto spesso il caso di doppia titolarità che esclude l'adeguamento al minimo per la seconda pensione. Nel periodo in esame le pensioni medie complessive sono aumentate nelle tre gestioni ad un tasso medio annuo del 10 per cento con una dinamica particolarmente incisiva nel 1988 (20 per cento circa) in relazione all'acquisizione della parità minimo autonomi/minimo dipendenti); a completamento delle informazioni si ricorda che il minimo è passato da 309.800 lire mensili a fine 1985 a 484.500 lire mensili a fine 1989.

Si fa infine presente che l'intervento della gestione assistenziale è stato nel 1989 di lire 107.150, lire 102.109 e lire 102.400 mensili

per ciascuna pensione erogata rispettivamente ai coldiretti, agli artigiani ed ai commercianti; anche i predetti importi sono inclusi nelle cifre riportate in tabella e sostituiscono le 12.000 lire mensili di cui alla legge n. 903 del 1965.

Resta da aggiungere qualche indicazione quantitativa sulle numerose altre prestazioni erogate dall'INPS; con riferimento al 1989 si indicano qui di seguito il numero e l'importo medio annuo (in migliaia di lire) delle principali prestazioni in questione:

	numero	importo medio
	—	—
Pensioni sociali agli ultrasessantacinquenni . . . . .	738.353	3.711
Disoccupazione settori non agricoli . . . . .	145.600 (1)	6.949
Disoccupazione settore agricolo . . . . .	726.647	1.777
CIG operai industria . . . . .	13.200 (1)	13.089
CIG edilizia . . . . .	13.700 (1)	15.313
CIG interventi straordinari . . . . .	141.600 (1)	11.776
CIG agricoltori . . . . .	20.080	1.004
Indennità TBC . . . . .	87.363	2.328
CUAF lavoratori (2) . . . . .	2.882.000	1.042
CUAF pensionati (2) . . . . .	2.392.000	374
Indennità malattia (3) . . . . .	469.646	649
Indennità maternità obbligatoria (3) . . . . .	39.072	6.262
Indennità maternità facoltativa (3) . . . . .	39.290	2.434

(1) Numero medio giornaliero di beneficiari.

(2) Anno 1987; non si hanno ancora dati sugli assegni al nucleo familiare in vigore dal 1988.

(3) Settore agricolo; non si hanno dati sugli altri settori.



## CAPITOLO II.

## DATI ECONOMICO-FINANZIARI

Nel paragrafo che segue verrà sinteticamente esaminato l'andamento dei conti economici di esercizio dell'Istituto nel quinquennio 1985-1989, la situazione del complesso delle gestioni del 1989 nonché — per lo stesso anno — in modo più analitico il conto economico consuntivo e la gestione di cassa.

Una particolare attenzione verrà riservata al Fondo pensioni lavoratori dipendenti, che, come si è già osservato, rappresenta circa il 50 per cento del bilancio dell'Istituto.

Per quanto concerne i conti economici nel periodo 1985-1989, la tabella che segue ne sintetizza l'andamento.

TABELLA 10.

## RISULTATO ECONOMICO DI ESERCIZIO NEGLI ANNI 1985-1989

(miliardi di lire)

VOCI	1985	1986	1987	1988	1989
Entrate .....	118.697	131.384	159.810	165.289	172.635 (1)
Uscite .....	133.977	142.553	161.034	166.351	182.540 (1)
Saldo .....	- 15.280	- 11.169	- 1.224	- 1.062	- 9.905

(1) I dati si riferiscono al conto consuntivo depurato dei trasferimenti tra gestioni.

Si può osservare che nel periodo considerato le entrate sono aumentate di 53.938 miliardi, pari al 45,4 per cento, e le uscite di 48.563 miliardi, pari al 36,25 per cento.

Per quanto concerne il disavanzo, questo si riduce di 5.375, pari al 35,18 per cento.

Occorre rilevare che l'andamento del disavanzo assume un profilo irregolare, poiché nel biennio 1986-1987 esso si riduce drasticamente rispetto al precedente biennio per aumentare decisamente nel 1989.

Le ragioni del fenomeno diminuzione del disavanzo di esercizio negli anni 1987-1988 sono riconducibili ad un forte incremento dello stesso periodo dei trasferimenti dello Stato conseguente alla rivalutazione della quota di lire 12.000 per pensione a carico dello Stato a lire 100.000, secondo le disposizioni della legge finanziaria 1987, che ha consentito il ripianamento del fondo sociale.

Il picco registratosi nel disavanzo per il 1989 va fatto risalire a questi principali fattori. In primo luogo le maggiori prestazioni (determinatesi anche in virtù della riduzione dei tempi di erogazione) hanno indotto uscite superiori per 12.534 miliardi; i crediti sono stati rettificati per 3.000 miliardi. A fronte di tali maggiori oneri si sono registrati incrementi nella riscossione dei contributi per 6.300 miliardi. Il saldo di tali partite risulta dunque negativo per 9.200 miliardi.

Per quanto concerne il 1989 il risultato di esercizio e la situazione patrimoniale per singole gestioni è rappresentato nella tabella 11.

TABELLA 11.

INPS — CONTO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO 1989  
E SITUAZIONE PATRIMONIALE AL 31 DICEMBRE 1989

(in miliardi di lire)

GESTIONI	CONTO ECONOMICO			SITUAZIONE PATRIMON. AL 31 DICEMBRE
	ENTRATE	USCITE	RISULTATO ESERCIZIO	
GESTIONI LAVORATORI DIPENDENTI				
Fondo pensioni lavoratori dipendenti .....	70.173	80.109	- 9.936	- 37.269
Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti	38.598	23.147	+15.451	+ 62.191
Totale ....	108.771	103.256	+ 5.515	+ 24.922
GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI DEI COLTIVATORI DIRETTI, MEZZADRI E COLONI .....	1.704	8.260	- 6.556	- 25.639
GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI DEGLI ARTIGIANI .....	5.209	4.486	+ 723	+ 1.917
GESTIONE DEI CONTRIBUTI E DELLE PRESTAZIONI PREVIDENZIALI DEGLI ESERCENTI ATTIVITA' COMMERCIALI	4.677	4.061	+ 616	+ 1.027
FONDI SPECIALI E ALTRE GESTIONI	5.266	5.409	- 143	+ 1.790
TOTALE GESTIONI PREVIDENZIALI	125.627	125.472	+ 155	+ 4.017
GESTIONE INTERVENTI ASSISTENZIALI E DI SOSTEGNO GESTIONI PREVIDENZIALI .....	49.194	59.254	-10.060	- 10.699
GESTIONE RISCOSSIONE CONTRIBUTI SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE ..	36.285	36.285	0	0
GESTIONE RISCOSSIONE CONTRIBUTI PER CONTO TERZI .....	4.114	4.114	0	0
TOTALE GENERALE .....	215.220	225.125	- 9.905	- 6.682

Si può rilevare che il totale delle gestioni previdenziali presenta un attivo di 155 miliardi.

Tuttavia all'interno di queste l'andamento è differenziato. Le gestioni lavoratori dipendenti registrano nel complesso un attivo di 5.515 miliardi. All'interno di tale voce tuttavia, il FPLD (su cui ci si soffermerà in seguito) registra 9.936 miliardi di passivo a fronte dei 15.451 miliardi di attivo della gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti.

Un passivo assai consistente presenta la gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni (- 6.556 miliardi) dovuto alla progressiva riduzione degli occupati nel settore agricolo.

Un rilevante attivo è invece quello delle gestioni dei commercianti e degli artigiani.

La gestione interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali presenta un disavanzo di 10.060 miliardi.

Le gestioni previdenziali minori hanno presentato un disavanzo di poco superiore a 100 miliardi.

Come si può rilevare, il disavanzo totale delle gestioni INPS è determinato dal mancato trasferimento dallo Stato all'Istituto delle somme relative a coprire integralmente il fabbisogno degli interventi assistenziali (ex articolo 37 legge n. 88 del 1989) mediante gli stanziamenti previsti in legge finanziaria (su questo cfr. il seguito) ove tali stanziamenti fossero stati disposti e l'Istituto si trovasse in avanzo di esercizio.

Se si riguarda il bilancio dell'ente non per singole gestioni ma nel suo complesso come da conto economico consuntivo (cfr. tabella 12) si può in primo luogo registrare un rilevante scarto nei totali di entrate ed uscite rispetto a quelli che si registrano nei totali per gestione.

La tabella 13 dà conto di tale scostamento, dovuto a trasferimenti interni tra gestioni (12.843 miliardi), a entrate iscritte nella competenza economica dell'esercizio precedente, ma accertate nel 1989 (15.671 miliardi); a uscite iscritte nell'esercizio 1988, ma accertate finanziariamente nel 1989 (10.795 miliardi); infine a uscite impegnate finanziariamente nel 1989, di competenza per l'anno 1990 (3.276 miliardi); per un totale generale di 42.585 miliardi.

TABELLA 12.

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE  
CONTO ECONOMICO CONSUNTIVO ANNO 1989 (a)

(in miliardi)

## 1. ENTRATE

1. CONTRIBUTI DEI DATORI DI LAVORO E/O ISCRITTI	121.021
1.1. Datori di lavoro .....	91.872
1.2. Lavoratori .....	29.149
2. TRASFERIMENTI ATTIVI DA PARTE DELLO STATO (Allegato n. 1) .....	46.016
2.1. A copertura di oneri pensionistici .....	28.111
2.2. A copertura di prestazioni temporanee ...	6.973
2.3. A copertura di contributi fiscalizzati ..	10.932
3. TRASFERIMENTI ATTIVI DA PARTE DI ALTRI ENTI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO .....	1.789
3.1. Da gestioni fuori bilancio dello Stato ..	183
3.2. Dalle Regioni .....	119
3.3. Da Altri enti previdenziali .....	1.148
3.4. Da Altri enti del settore pubblico .....	339
4. ALTRE ENTRATE .....	3.809
4.1. Redditi e proventi patrimoniali .....	173
4.2. Recupero di prestazioni .....	1.579
4.3. Altre .....	2.057
<b>TOTALE DELLE ENTRATE .....</b>	<b>172.635</b>
5. DISAVANZO ECONOMICO DI ESERCIZIO .....	9.905
<b>TOTALE A PAREGGIO .....</b>	<b>182.540</b>

Segue: TABELLA 12.

**ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE  
CONTO ECONOMICO CONSUNTIVO ANNO 1989 (a)**

(in miliardi)

## 2. USCITE

1. PRESTAZIONI ISTITUZIONALI .....	125.552
1.1. PENSIONI (Allegato n. 2) .....	110.289
. Pensioni di vecchiaia .....	55.842
. Pensioni di invalidita' .....	33.097
. Pensioni ai superstiti .....	17.997
. Pensioni sociali agli ultra65enni .....	3.353
1.2. PRESTAZIONI TEMPORANEE ECONOMICHE .....	15.263
. Trattamenti di famiglia .....	6.553
. Trattamenti di disoccupazione .....	2.569
. Trattamenti d'integrazione salariale ..	2.225
. Trattamenti di malattia e maternità ...	3.574
. Trattamenti antitubercolari .....	240
. Altri trattamenti .....	102
2. TRASFERIMENTI PASSIVI .....	48.635
2.1. Al Servizio sanitario nazionale , .....	33.604
2.2. Allo Stato e ad altri Enti .....	4.438
2.3. Alle imprese per sgravi e fiscalizzazioni	10.593
3. ALTRE USCITE .....	8.115
3.1. Spese generali di amministrazione .....	3.508
3.2. Assegnazione alle riserve tecniche .....	684
3.3. Svalutazione crediti contributivi e per prestazioni da recuperare .....	3.115
3.4. Altre .....	1.046
<b>TOTALE A PAREGGIO .....</b>	<b>182.540</b>

(a) Per ogni voce di entrata e di uscita esposte sono riassunte in un unico importo partite della stessa natura che nel bilancio sono suddivise in componenti finanziarie e componenti economiche non finanziarie.

TABELLA 13.

INPS — QUADRO DI RACCORDO DELLA TABELLA « CONTO ECONOMICO CONSUNTIVO ANNO 1989 » CON LA TABELLA « CONTO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO 1989 E SITUAZIONE PATRIMONIALE AL 31 DICEMBRE 1989 »

(in miliardi di lire)

	ENTRATE	USCITE
<u>ENTRATE ACCERTATE FINANZIARIAMENTE NELLO ANNO 1989 GIA' ISCRITTE NELLA</u>		
<u>COMPETENZA ECONOMICA DELL'ESERCIZIO 1988 :</u>		
1. Contributi dei datori di lavoro e iscritti .....	15.394	15.394
2. Trasferimenti dal bilancio dello Stato .....	167	167
3. Trasferimenti da altri Enti .....	96	96
4. Altre entrate correnti .....	14	14
TOTALE .....	(a) 15.671	(b) 15.671
<u>USCITE IMPEGNATE FINANZIARIAMENTE NELL'ANNO 1989 GIA' ISCRITTE NELLA</u>		
<u>COMPETENZA ECONOMICA DELL'ESERCIZIO 1988 :</u>		
1. Rate di pensioni .....	3.719	3.719
2. Prestazioni temporanee economiche .....	1.336	1.336
3. Trasferimenti al Servizio sanitario nazionale .....	5.368	5.368
4. Trasferimenti allo Stato e ad altri Enti .....	372	372
TOTALE .....	(c) 10.795	(d) 10.795
<u>USCITE IMPEGNATE FINANZIARIAMENTE NEL 1989 DI COMPETENZA DELL'ESERCIZIO 1990:</u>		
1. Rate di pensioni del mese di gennaio 1990 .....	(c) 3.276	(d) 3.276
<u>TRASFERIMENTI INTERNI TRA GESTIONI :</u>		
1. Esoneri e riduzioni contributive (sottocontribuzioni) .....	7.053	7.053
2. Copertura minori gettiti contributivi finanziati da leggi .....	688	688
3. Copertura maggiore anzianita' assicurativa pensionamenti anticipati .....	842	842
4. Copertura assicurativa IVS periodi indennizzati per DS, TBC, CIG .....	2.460	2.460
5. Contributo solidarieta' 2% al FPLD da Fondi speciali previdenza INPS .....	223	223
6. Copertura disavanzi esercizio Fondo dazieri e Fondo Genova e Trieste .....	191	191
7. Altre partite .....	1.386	1.386
TOTALE .....	(e) 12.843	(e) 12.843
COMPLESSO DELLE PARTITE .....	42.585	42.585
ENTRATE E USCITE RISULTANTI DALLA TABELLA CONTO ECONOMICO CONSUNTIVO ANNO 1989	172.635	182.540
ENTRATE E USCITE DEL CONTO ECONOMICO ANNO 1989 PER GESTIONI .....	215.220	225.125

(a) Partite iscritte tra le entrate dei bilanci delle gestioni - competenza finanziaria 1989.

(b) Partite iscritte tra le uscite dei bilanci delle gestioni a correzione della competenza finanziaria 1989.

(c) Partite iscritte tra le entrate dei bilanci delle gestioni a correzione della competenza finanziaria 1989.

(d) Partite iscritte tra le uscite dei bilanci delle gestioni - competenza finanziaria 1989.

(e) Partite che non sono prese in considerazione ai fini del conto economico consolidato dell'INPS.

Relativamente alla parte di consuntivo, di rilievo appare il dato dei trasferimenti attivi da parte dello Stato (40.016 miliardi) e per prestazioni temporanee (6.973 miliardi) nonché uscite per prestazioni pensionistiche (110.552 miliardi).

In proposito si vedano le disaggregazioni contenute negli Allegati 1, 2 e 3.

Per quanto concerne la copertura delle prestazioni temporanee occorre ricordare che la quota parte assegno per il nucleo familiare pari a 4.265 miliardi a carico dello Stato che concorre a formare il totale dei trasferimenti dallo Stato è oggetto di contrasto con i Ministeri competenti.

La Tabella 14 illustra la gestione di cassa dell'Istituto.

TABELLA 14.

**ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE**  
**GESTIONE DI CASSA CONSUNTIVO ANNO 1989**  
*(in miliardi)*

**1. RISCOSSIONI**

<u>RISCOSSIONI DI ENTRATE CORRENTI</u>	
1. CONTRIBUTI DEI DATORI DI LAVORO E/O ISCRITTI	118.578
2. TRASFERIMENTI ATTIVI DA PARTE DELLO STATO (Allegato n. 1) .....	(a) 30.086
2.1. A copertura di oneri pensionistici .....	26.040
2.2. A copertura di prestazioni temporanee ...	2.388
2.3. A copertura di contributi fiscalizzati(b)	1.658
3. TRASFERIMENTI ATTIVI DA PARTE DI ALTRI ENTI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO .....	1.109
3.1. Da gestioni fuori bilancio dello Stato ..	5
3.2. Dalle Regioni .....	14
3.3. Da Altri enti previdenziali .....	1.090
3.4. Da Altri enti del settore pubblico .....	0
4. ALTRE RISCOSSIONI CORRENTI .....	3.035
4.1. Redditi e proventi patrimoniali .....	169
4.2. Recupero di prestazioni .....	1.517
4.3. Altre .....	1.349
<b>TOTALE RISCOSSIONI DI ENTRATE CORRENTI .....</b>	<b>152.808</b>
<u>RISCOSSIONI DI ENTRATE PER MOVIMENTI DI CAPITALE</u>	
1. Anticipazioni Tesoreria centrale dello Stato .	(a) 15.390
2. Altre riscossioni in conto capitale .....	706
<u>RISCOSSIONI DI ENTRATE PER PARTITE DI GIRO .....</u>	<u>8.049</u>
<b>TOTALE GENERALE DELLE RISCOSSIONI .....</b>	<b>176.953</b>
<b>DEFICIT DI CASSA COPERTO CON RIDUZIONE DEL FONDO DI CASSA DELL'I.N.P.S. ....</b>	<b>907</b>
<b>TOTALE A PAREGGIO .....</b>	<b>177.860</b>

Segue: TABELLA 14.

**ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE  
GESTIONE DI CASSA CONSUNTIVO ANNO 1989**

(in miliardi)

**2. PAGAMENTI**

<u>PAGAMENTI DI USCITE CORRENTI</u>	
1. PRESTAZIONI ISTITUZIONALI .....	121.068
1.1. Pensioni .....	109.112
1.2. Prestazioni temporanee economiche .....	11.956
2. TRASFERIMENTI PASSIVI .....	43.922
2.1. Al Servizio sanitario nazionale ..... (b)	29.035
2.2. Allo Stato e ad altri Enti .....	4.294
2.3. Alle imprese per sgravi e fiscalizzazioni	10.593
3. ALTRI PAGAMENTI CORRENTI .....	3.487
TOTALE PAGAMENTI DI USCITE CORRENTI .....	168.477
<u>PAGAMENTI DI USCITE PER MOVIMENTI DI CAPITALE ...</u>	1.945
<u>PAGAMENTI DI USCITE PER PARTITE DI GIRO .....</u>	7.438
TOTALE GENERALE DEI PAGAMENTI .....	177.860

(a) Gli apporti complessivi dello Stato sono risultati pari a 45.476 miliardi di cui 30.086 miliardi rappresentati da trasferimenti di bilancio e 15.390 miliardi da anticipazioni della Tesoreria centrale dello Stato.

(b) Esclusa la fiscalizzazione dei contributi sociali di malattia pari a 1.339 miliardi.

Essa reca entrate per 176.953 miliardi e uscite per 1.177.860 miliardi con disavanzo pari a 907 miliardi.

In proposito occorre sottolineare che il totale delle riscossioni di parte corrente ammonta a 152.808 miliardi, ciò che ha comportato la necessità del ricorso ad anticipazioni di tesoreria per 15.390 miliardi.

La ragione di tale ricorso sta nel parziale trasferimento da parte dello Stato all'Istituto delle somme di competenza per il 1989 (cfr. Tabella 15). Da essa si rileva il totale dei crediti dell'INPS verso lo Stato a fronte delle somme effettivamente incassate (30.086 miliardi a fronte di 35.526 miliardi).



TABELLA 15.

**TRASFERIMENTI DAL BILANCIO DELLO STATO — ANNO 1989  
ESCLUSI I TRASFERIMENTI PER LA FISCALIZZAZIONE  
DEI CONTRIBUTI SOCIALI DI MALATTIA**  
(in miliardi)

Tabella di raccordo tra:

— la partita di 46.016 miliardi esposta tra le entrate del conto economico consolidato;

— la partita di 30.086 miliardi esposta tra le riscossioni della gestione di cassa.

1. CREDITI VERSO LO STATO PER TRASFERIMENTI DI BILANCIO RIMASTI DA RISCOUTERE AL 1° GENNAIO 1989 .....	23.225
2. TRASFERIMENTI DOVUTI PER IL 1989 .....	42.387
. Competenza finanziaria 1989	
- trasferimenti di bilancio .....	42.387
- trasferimenti a copertura fiscalizzazione .....	3.783
TOTALE .....	46.170
. Trasferimenti iscritti nel bilancio economico 1988 accertati finanziariamente nel 1989 (compresi nell'importo di 46.170 miliardi) .....	- 167
. Trasferimenti iscritti nel bilancio economico 1989 da accertate finanziariamente nel 1990 .....	13
TOTALE COMPETENZA ECONOMICA 1989 .....	46.016
	=====
3. TOTALE RESIDUI PIU' COMPETENZA .....	65.612
4. CREDITI VERSO LO STATO PER TRASFERIMENTI DI BILANCIO RIMASTI DA RISCOUTERE AL 31 DICEMBRE 1989 .....	35.526
RISCOSSIONI DELL'ANNO 1989 .....	30.086

Tali le osservazioni in merito al bilancio complessivo dell'Istituto.

La Commissione ha ritenuto di dovere tra tutte le gestioni privilegiare l'esame del Fondo pensioni lavoratori dipendenti non solo per la sua importanza ai fini del bilancio dell'Istituto, ma anche per la sua importanza sociale.

L'esame dell'andamento storico dei conti del Fondo nel quinquennio non può tenere presente la censura dell'introduzione causata dalla separazione tra assistenza e previdenza da parte della legge

n. 88 del 1989, che non rende possibile un raffronto omogeneo dei dati.

La tabella che segue reca i dati del conto economico di esercizio del Fondo per gli anni 1984-1988.

Le entrate del FPLD aumentano nel periodo considerato di circa 29.800 miliardi a fronte di uscite che salgono di circa 28.000 miliardi.

TABELLA 16.

INPS - ISTITUTO NAZIONALE  
DELLA PREVIDENZA SOCIALE

GESTIONE: FONDO PENSIONI LAVORATORI DIPENDENTI

CONTO ECONOMICO DI ESERCIZIO

(in miliardi di lire)

AGGREGATI	1984	1985	1986	1987	1988
<b>ENTRATE</b>					
1. CONTRIBUTI NETTI (All. n. 1) .....	31.972	36.162	39.539	43.110	47.945
1.1. MALATTIA .....					
1.2. PREVIDENZA .....	31.972	36.162	39.539	43.110	47.945
TOTALE ....	31.972	36.162	39.539	43.110	47.945
2. TRASFERIMENTI ATTIVI .....	6.189	7.339	8.272	19.138	19.872
3. REDDITI E PROVENTI PATRIMONIALI .....	88	77	65	14	.....
4. ALTRE ENTRATE .....	1.752	1.736	1.985	2.344	1.999
TOTALE DELLE ENTRATE .....	40.001	45.314	49.861	64.606	69.816
<b>USCITE</b>					
1. PRESTAZIONI					
1.1. Pensioni e trattamenti di famiglia ..	46.543	53.710	59.195	68.484	73.963
1.2. Altre prestazioni .....					
TOTALE .....	46.543	53.710	59.195	68.484	73.963
2. TRASFERIMENTI PASSIVI (All. n. 3) .....	747	838	948	1.044	594
3. SPESE DI FUNZIONAMENTO .....	959	1.135	1.167	1.273	1.430
4. ALTRE USCITE .....	856	655	622	784	1.121
TOTALE DELLE USCITE .....	49.105	56.338	61.932	71.585	77.108
<b>RISULTATO ECONOMICO D'ESERCIZIO</b>	- 9.104	- 11.024	- 12.071	- 6.979	- 7.292
1. AVANZO (+), DISAVANZO (-) .....	- 10.025	- 12.073	- 13.222	- 8.238	- 8.677
2. RIS. LEGALE ASSEGNAZ. NETTA	+ 921	+ 1.049	+ 1.151	+ 1.259	+ 1.385

Dalla precedente tabella 16 si evidenzia che le entrate da contributi aumentano di 16.000 miliardi circa e i trasferimenti attivi da parte dello Stato aumentano di circa 17.000 miliardi (cfr. per il dettaglio allegato 1).

Quanto alle uscite esse si incrementano di circa 28.000 miliardi, pari al 57,03 per cento. Di esse, quelle relative alle prestazioni del totale delle uscite aumentano di 27.420 miliardi.

Nella tavola successiva, che prende in considerazione il periodo 1985-1988, si recano le entrate ed uscite dell'INPS a fronte di quelle FPLD al fine di compararne la parallela evoluzione.

Si può osservare che nel periodo considerato le entrate passano dal 38,18 di tutte le entrate dell'INPS al 42,24 per cento, mentre le uscite dal 42,05 giungono al 46,35 per cento del totale delle uscite dell'Istituto.

TABELLA 17.

ANDAMENTO DEI RISULTATI ECONOMICI DI ESERCIZIO  
E RAPPORTO PERCENTUALE

	1985	%	1986	%	1987	%	1988	%
<i>Entrate:</i>								
INPS ...	118.697		131.384		159.810		165.289	
FPLD ..	45.314	(38,18)	49.861	(37,95)	64.606	(40,42)	69.816	(42,24)
<i>Uscite:</i>								
INPS ...	133.977		142.553		161.034		166.351	
FPLD ..	56.338	(42,05)	61.932	(43,44)	71.585	(44,45)	77.108	(46,35)
<i>Saldo:</i>								
INPS ...	- 15.280		- 11.169		- 1.224		- 1.062	
FPLD ..	- 11.024	(0,7)	- 12.071	(1,08)	- 6.979	(5,7)	- 7.292	(7,15)

La tabella che segue evidenzia la situazione del FPLD comprensiva della gestione interventi assistenziali, lo stato della gestione

interventi assistenziali (ex articolo 37 legge n. 88 del 1989) e, infine, la situazione del FPLD al netto di queste ultime.

TABELLA 18.

## FONDO PENSIONI LAVORATORI DIPENDENTI

## CONTO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO 1989

(in miliardi di lire)

DESCRIZIONE	TOTALE DELLE ENTRATE 1	ENTRATE BILANCIO G.I.A.S. 2 *	ENTRATE NETTE F.P.L.D. 3(1-2)
<b>ENTRATE</b>			
1. CONTRIBUTI DELLA PRODUZIONE .....	50.206	576	49.630
1.1. Datori di lavoro .....	34.703	576	34.127
1.2. Lavoratori .....	15.503	0	15.503
2. TRASFERIMENTI DAL BILANCIO DELLO STATO	16.961	16.568	393
3. COPERTURE A CARICO DELLO STATO (a) ...	4.161	0	4.161
4. TRASFERIMENTI DALLE REGIONI .....	104	0	104
5. TRASFERIMENTI DA ALTRI ENTI E GESTIONI PREVIDENZIALI .....	4.586	0	4.586
6. ALTRE ENTRATE .....	1.482	0	1.482
<b>TOTALE DELLE ENTRATE .....</b>	<b>77.500</b>	<b>17.144</b>	<b>60.356</b>
7. DISAVANZO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO ...	12.364	2.428	9.936
<b>TOTALE A PARÈGGIO .....</b>	<b>89.864</b>	<b>19.572</b>	<b>70.292</b>
<b>USCITE</b>			
1. PRESTAZIONI ISTITUZIONALI .....	85.008	19.178	65.830
1.1. Rate di pensione .....	84.952	19.171	65.781
1.2. Altre prestazioni .....	56	7	49
2. TRASFERIMENTI ALLO STATO .....	358	0	358
3. TRASFERIMENTI AD ALTRI ENTI E GESTIONI PREVIDENZIALI .....	326	0	326
4. SPESE DI AMMINISTRAZIONE .....	1.680	0	1.680
5. ALTRE USCITE .....	2.492	394	2.098
<b>TOTALE DELLE USCITE .....</b>	<b>89.864</b>	<b>19.572</b>	<b>70.292</b>

(\*) Gestione interventi assistenziali e di sostegno (ex articolo 37 legge n. 88 del 1989), da integrare dall'INPS.

(a) Non finanziate.

Nella colonna relativa al totale delle entrate si evidenzia la situazione quale sarebbe stata *ex ante* la riforma del 1988, e cioè in una situazione di interventi assistenziali e previdenziali non ripartiti.

La seconda colonna mostra la situazione relativa al bilancio della gestione interventi assistenziali (*ex* articolo 37 della legge n. 88 del 1989).

Infine, la colonna « entrate nette » espone i dati della gestione del FPLD, depurati dagli interventi per assistenza.

Tenendo conto soltanto della situazione seguente all'entrata in vigore della legge n. 88, si può osservare che il disavanzo economico di esercizio ammonta come già detto a 9.936 miliardi, derivanti da entrate pari a 60.356 miliardi e da uscite pari a 70.292 miliardi.

Il primo rilievo da fare riguarda lo scarto – e quindi il livello di copertura – tra contributi e prestazioni pensionistiche. I primi ammontano a 49.630 miliardi, le seconde a 65.830 miliardi con una differenza negativa di 16.230 miliardi.

Occorre aggiungere che l'Istituto considera tra le entrate 4.161 miliardi a carico dello Stato, che non sono tuttavia finanziate, e quindi non risultano coperte dallo Stato.

Quanto al bilancio della gestione interventi assistenziali, il disavanzo economico di esercizio ammonta a 2.428 miliardi, risultanti da entrate pari a 17.144 miliardi ed uscite pari a 19.572 miliardi. Tale risultato si determina per la massima parte dalla differenza tra le uscite per prestazioni istituzionali, pari a 19.178 miliardi e i trasferimenti dal bilancio dello Stato che ammontano a 16.568 miliardi, con un totale negativo di 2.610 miliardi.

## ALLEGATO 1.

## TRASFERIMENTI DA PARTE DELLO STATO

(dati economici in miliardi)

<u>TRASFERIMENTI A COPERTURA DI ONERI PENSIONISTICI</u>	
1. Quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata dal FPLD, e dalle gestioni ARTIGIANI, COMMERCianti, COLTIVATORI DIRETTI E MINATORI .	17.164
2. Quota parte rate di pensioni del FPLD, della gestione COLTIVATORI DIRETTI e del FONDO CLERO (art. 11, L. 54/1982 e art. 21, L. 903/1973) .	2.367
3. Concorso agli oneri per pensionamenti anticipati del FPLD, dei MINATORI e FONDO TRASPORTI ..	749
4. Pensioni sociali a ultra65enni senza reddito .	4.628
5. Assegni vitalizi .....	76
6. Integrazione al trattamento minimo dello assegno ordinario d'invalidità (art. 1, L.222/984)	441
7. Maggiorazione sociale trattamenti minimi delle pensioni (art. 1 legge 140/1985 e successive).	1.022
8. Miglioramenti delle pensioni superiori al trattamento minimo (art. 3, legge 544/1988) .....	700
9. Maggiorazione delle pensioni agli ex combattenti (art. 6, L. 140/1985 e art. 6, L. 544/1988)	750
10. Copertura disavanzi di esercizio del Fondo addetti alle abolite imposte di consumo e Fondo pensioni del personale degli Enti autonomi dei porti di Genova e di Trieste .....	191
11. Altre prestazioni pensionistiche .....	23
<b>TOTALE .....</b>	<b>28.111</b>

## ALLEGATO 2.

## TRASFERIMENTI DA PARTE DELLO STATO

*(dati economici in miliardi)*

<u>TRASFERIMENTI A COPERTURA DI PRESTAZIONI TEMPORANEE ECONOMICHE</u>	
1. Quota parte assegno per il nucleo familiare ..	4.265
2. Quota parte dei trattamenti ordinari di disoccupazione .....	482
3. Trattamenti di integrazione salariale straordinaria .....	2.041
4. Altri trattamenti .....	185
TOTALE .....	6.973
<u>TRASFERIMENTI A COPERTURA DI CONTRIBUTI FISCALIZZATI</u>	
1. Sgravi contributivi nel Mezzogiorno .....	6.346
2. Fiscalizzazione contributi sociali di malattia	3.783
3. Altre fiscalizzazioni .....	803
TOTALE .....	10.932
TOTALE TRASFERIMENTI DA PARTE DELLO STATO ....	46.016

## ALLEGATO 3.

## ONERI PER PENSIONI

(dati economici in miliardi)

CATEGORIE	Pensione a calcolo	Integraz. minimo	TOTALE	Maggior. sociale	Maggior. ex comb.	COMPLESSO
1. PENSIONI INTEGRATE AL TRATTAMENTO MINIMO						
VECCHIAIA ....	3.850	8.377	12.227	244	64	12.535
INVALIDITA' ...	4.536	15.680	20.216	556	124	20.896
SUPERSTITI ...	1.655	3.721	5.376	230	5	5.611
TOTALE .....	10.041	27.778	37.819	1.030	193	39.042
2. PENSIONI NON INTEGRATE						
VECCHIAIA ....	43.112		43.112		195	43.307
INVALIDITA' ...	11.865		11.865		336	12.201
SUPERSTITI ...	12.360		12.360		26	12.386
TOTALE .....	67.337		67.337		557	67.894
3. C O M P L E S S O						
VECCHIAIA ....	46.962	8.377	55.339	244	259	55.842
INVALIDITA' ...	16.401	15.680	32.081	556	460	33.097
SUPERSTITI ...	14.015	3.721	17.736	230	31	17.997
TOTALE .....	77.378	27.778	105.156	1.030	750	106.936
PENSIONI SOCIALI AGLI ULTRA65ENNI SPROVVISTI DI REDDITO .....						3.353
ONERE PER PENSIONI ANNO 1989' .....						110.289



## CAPITOLO III.

## INFORMAZIONI SUI SERVIZI RESI E LE RISORSE IMPIEGATE

*3.1. Tempi di erogazione delle prestazioni.*

L'analisi, limitata ai tempi di erogazione delle pensioni, pone in evidenza una situazione differenziata per i diversi comparti. L'azione di snellimento delle procedure è stata evidentemente indirizzata alla liquidazione delle pensioni, mentre tempi più lunghi si evidenziano per i servizi di riliquidazione, per le pratiche di ricongiunzione e per le pensioni in regime di convenzione internazionale.

In particolare i tempi medi di liquidazione delle pensioni sono passati da 7 mesi e 12 giorni nel 1986 a 2 mesi e 5 giorni nel periodo gennaio-dicembre 1990. L'Ente nota che il risultato migliore è quello riscontrato per le pensioni di vecchiaia per le quali l'attesa si attesta ad 1 mese e 27 giorni.

Il fenomeno ha interessato tutto il territorio nazionale: nel 1986, infatti, 109 sedi su 148 denunciavano tempi di liquidazione che si aggiravano tra i sei mesi e l'anno, nel 1990 nessuna sede accusava tempi superiori ai 6 mesi mentre 148 sedi su 154 liquidano le pensioni entro 3 mesi.

Ha contribuito a tale andamento l'avvio dell'operazione « Pensione subito » che a detta dell'Ente dovrebbe consentire di passare da una gestione della domanda per « code » ad una per « appuntamento ». Quest'ultima consiste nell'anticipare la definizione della fase istruttoria della posizione pensionistica degli assicurati a prima del compimento dell'età pensionabile.

Ancora distante dai tempi ottimali è, invece, il settore che cura la riliquidazione a domanda delle pensioni. Pur essendosi ridotto il numero delle domande di pensioni riliquidate (da 1.430.872 nel 1986 a 775.134 nel 1990) e dimezzato l'indice di giacenza esso si colloca sui 5 mesi e 18 giorni, comprendendo in tale media sedi nelle quali l'indice si avvicina o supera l'anno.

Con riguardo alla ricongiunzione dei periodi assicurativi è da rilevare che l'INPS ha ricevuto negli anni dal 1979 (primo anno di applicazione della legge) al 1989 complessivamente 400.000 domande per la ricongiunzione nell'AGO e 2.206.000 domande per la ricon-

giunzione presso altri enti o gestioni. Al 31 dicembre 1990 risultavano ancora da definire rispettivamente 80.000 domande (pari al 20 per cento del totale) e 250.000 domande (pari all'11,3 per cento) con una forte concentrazione su poche aree territoriali.

Per quanto concerne le misure dirette a normalizzare lo smaltimento delle pratiche, i risultati già ottenuti con l'automazione delle procedure di calcolo potranno essere ulteriormente migliorati dal completamento degli archivi ARPA relativi all'aggiornamento delle posizioni assicurative.

Nonostante l'esigenza del numero è da citare quanto avviene nel comparto delle pensioni in convenzione internazionale. L'indice delle giacenze che nel 1986 era di 10 mesi e 3 giorni è passato nel 1990 a 6 mesi e 29 giorni per attestarsi a 6 mesi e 17 giorni nel primo trimestre 1990.

### 3.2. Controlli e contenzioso.

La garanzia di un prodotto generalmente affidabile è ottenuta non solo attraverso una attenta azione di controllo.

L'INPS riconosce a questa attività una grande importanza sia per assicurare un flusso di entrate corrispondenti agli obblighi contributivi degli assicurati, sia per regolare il flusso delle prestazioni specie quelle di natura assistenziale legate alla permanenza di alcuni requisiti, in conformità al dettato legislativo.

I controlli, pertanto, in coerenza con tale premessa riguardano la verifica delle evasioni ed elusioni contributive e la verifica dei requisiti per la concessione delle prestazioni.

Circa la prima tipologia sono in corso iniziative per costituire gruppi di vigilanza compositi, nei quali gli ispettori dell'INPS saranno affiancati da rappresentanti delle altre istituzioni che presiedono all'imposizione fiscale o contributiva.

In effetti una più efficace canalizzazione dell'attività di vigilanza non può che derivare dall'interconnessione e dal confronto degli archivi dell'Istituto e le anagrafi degli altri enti ed organismi pubblici che intrattengono rapporti con la popolazione assicurata dall'Istituto. Solo così gli interventi ispettivi potranno essere diretti verso le aree dove i controlli incrociati evidenzieranno il più elevato indice di rischio.

Al momento attuale le iniziative in atto in materia di integrazione con le banche dati delle altre amministrazioni riguardano:

A) I collegamenti con l'Amministrazione finanziaria avvenuti, fino ad ora, soltanto con riferimento alle categorie di lavoratori autonomi (artigiani e commercianti). Il confronto ha riguardato i redditi denunciati al fisco e quelli rilevati dai versamenti contributivi a percentuale, commisurati al reddito d'impresa. L'operazione, effettuata nei confronti di circa 3 milioni di soggetti ed in relazione ai redditi prodotti negli anni 1980-1983, ha consentito di emettere diffide per differenze contributive per complessivi 790 miliardi, ivi comprese le somme aggiuntive.

Inoltre è attualmente in corso la fornitura da parte dell'Amministrazione finanziaria dei dati definitivi relativi alle denunce IRPEF (modello 740) per gli anni d'imposta 1984-1985 il cui abbinamento con gli archivi INPS consentirà di individuare sia le eventuali differenze contributive sia i casi di evasione totale.

Una analoga procedura non è, al momento, attuabile per le aziende in quanto la legge n. 48 del 1988 (articolo 9) ha limitato la fornitura dei dati relativi al fatturato IVA ad un campione predefinito di soggetti. Tale limitazione impedisce all'Istituto di individuare « a monte » possibili aree di rischio imponendo una loro predeterminazione al fine di identificare il campione su cui condurre gli incroci.

Occorrerà pertanto, su questo come su altri settori, pervenire all'emanazione di una normativa che consenta all'INPS di sfruttare in pieno le possibilità offerte dagli incroci negli archivi.

B) I collegamenti con le Camere di commercio e in particolare con il CERVED che ne gestisce gli archivi automatizzati, sono ancora in una fase sperimentale. Lo scopo è quello di integrare la base dati dell'INPS con le iscrizioni delle posizioni aziendali.

È noto che l'iscrizione alle Camere di commercio costituisce il presupposto indispensabile per il legittimo esercizio di attività economica, per cui le aziende svolgono tale adempimento con celerità. Non altrettanto si verifica per l'analoga operazione nei confronti dell'INPS che, di norma, viene a conoscenza dell'avvenuto avvio dell'attività economica solo in un momento successivo, ovvero quando l'azienda nei fatti provvede alla relativa denuncia.

Per ottenere risultati concreti è necessario istituzionalizzare tali forme di collegamento attraverso l'emanazione di un decreto interministeriale.

C) I collegamenti con l'INAIL sono stati avviati; loro scopo è quello di verificare la regolarità delle posizioni contributive in settori che difficilmente si prestano a controlli sistematici. In particolare verranno sottoposti ad analisi i dati relativi ai cantieri aperti e agli infortuni in un settore come quello edilizio caratterizzato dal continuo avvicinarsi dei lavoratori e dei cantieri.

D) Collegamenti telematici con le anagrafi comunali sono stati realizzati per l'acquisizione dei dati anagrafici, degli indirizzi, nonché per la disponibilità di informazioni relative alla certificazione di morte dei pensionati. I collegamenti dopo una prima fase di sperimentazione, sono attualmente operativi per 10 comuni, mentre altri 500 hanno dichiarato la propria disponibilità per cui si procederà ad una graduale estensione dell'iniziativa a tutto il territorio nazionale. Inoltre sulla base delle intese raggiunte con i comuni automatizzati, l'Istituto potrà anche acquisire le informazioni relative alle licenze commerciali rilasciate dai comuni stessi. Ciò consentirà forme di controlli sulle evasioni da parte delle strutture produttive.

E) Allo stesso scopo mira il collegamento con l'ENEL. I dati dell'ente elettrico rappresentano un sensore molto significativo per

l'individuazione della platea dei contribuenti e per la valutazione dell'entità della produzione svolta.

F) Altri collegamenti sono stati realizzati con gli archivi della SARIN, che gestisce il sistema informativo degli elenchi telefonici, al fine di localizzare con esattezza i lavoratori interessati all'operazione « Pensione subito ».

G) Collegamenti sono stati realizzati con l'ISTAT allo scopo di rilevare le aree di evasione connesse al fenomeno del « sommerso reale », cioè alle quote di monte salari non conosciute dal sistema, su cui innestare la vigilanza. In tale quadro l'INPS ha effettuato una ricerca finalizzata ad individuare il differenziale tra il monte salari accertato dall'Istituto e quello disaggregato nei 40 rami di attività economica considerato dalla contabilità nazionale.

Circa la seconda tipologia relativa ai controlli sulle prestazioni, la problematica è principalmente incentrata sulla possibilità di erogazione di pensioni senza titolo ovvero in misura superiore a quella dovuta.

Tra i tipi di controllo in uso nell'ambito delle prestazioni pensionistiche si cita ad esempio l'acquisizione delle dichiarazioni reddituali ai fini di liquidazione della pensione in misura pari al trattamento minimo ovvero ai fini del mantenimento di esso nonché per l'erogazione delle prestazioni a carattere assistenziale (pensioni sociali, maggiorazione sociale dei trattamenti minimi). Sono state inoltre messe a punto direttive di carattere generale per una più efficace azione di controllo in materia di prestazioni pensionistiche in relazione all'evoluzione dell'assetto organizzativo dell'area competente. È previsto che la revisione delle pratiche avvenga in via sistematica e tenda non soltanto a garantire la conformità alla normativa, l'esattezza dei dati utilizzati, ma anche a verificare la rispondenza numerica delle prestazioni elaborate con i fascicoli.

Particolare attenzione è stata posta al problema della riscossione delle pensioni per delega finalizzata a limitare drasticamente il fenomeno della indebita riscossione a seguito del decesso del titolare. A tale riguardo è stato stabilito che ogni delegato non può essere portatore di più di due deleghe e che tale forma di riscossione è subordinata all'accertamento annuale dell'esistenza in vita del titolare.

Tale procedura ha carattere transitorio in attesa di pervenire ad un sistema di collegamenti in automatico con le anagrafi dei comuni. Sussiste inoltre l'esigenza di perseguire una sempre maggiore affidabilità e completezza dei dati inseriti nel casellario centrale dei pensionati dove risulta che le informazioni sono incomplete e non tempestive. Di qui la necessità di corresponsabilizzare ulteriormente gli enti che concorrono alla formulazione del casellario.

Per quanto riguarda infine il contenzioso (cfr. allegato 1) è da rilevare che il fenomeno che aveva manifestato una certa stabilità negli anni precedenti, ha subito una brusca crescita nel 1989, anno in cui le pratiche pervenute sono ammontate a 122.960. Le pratiche giacenti sono in continuo aumento: il fenomeno non riguarda le pensioni di invalidità, che mostrano al contrario una flessione.

In materia di recupero credito nel corso del 1990 è proseguita l'attività degli uffici amministrativi: dal luglio 1988 le diffide amministrative sono state pari a 958.000, per un importo di 9.178 miliardi: tali atti hanno originato 517.000 decreti ingiuntivi per 6.963 miliardi.

### 3.3. *Risorse umane e tecniche.*

L'assetto organizzativo dell'ente è quello di un'azienda divisa, di un'azienda cioè la cui gestione si svolge in una pluralità di sedi. All'inizio degli anni '70 l'assetto territoriale prevedeva solo alcuni ispettorati compartimentali facenti capo a raggruppamenti di regioni e una sede provinciale ubicata nel capoluogo di provincia con compiti di produzione. Da allora si è andato via via attuando un progressivo decentramento territoriale e funzionale finalizzato a coniugare l'obiettivo dell'efficienza operativa con quello dell'avvicinamento dei servizi all'utenza.

L'attuale assetto territoriale dell'Istituto, oltre alla sede centrale in cui opera la direzione generale è articolato su:

20 sedi regionali cui è demandato il compito di coordinamento delle strutture operanti sul territorio regionale;

155 sedi autonome di produzione ubicate nel capoluogo di provincia e in ambiti sub provinciali particolarmente significativi sotto il profilo della consistenza dei rispettivi bacini di utenza;

96 centri operativi funzionalmente dipendenti dalle sedi autonome di produzione e che si configurano come vere e proprie agenzie cui è demandato il compito di gestire in modo esaustivo il rapporto con l'utenza e di definire per ciclo completo alcuni prodotti.

Il personale dell'Ente, al 31 dicembre 1989, pari a 40.015 unità è prevalentemente distribuito tra le sedi periferiche (91,5 per cento mentre l'8,5 per cento è assegnato alla sede centrale). In corrispondenza con i bacini di utenza il 40,9 per cento è dislocato nell'Italia settentrionale, il 27,7 per cento nell'Italia meridionale ed insulare, il 22,9 per cento nell'Italia centrale. Scarso in questa distribuzione è stato il contributo dei processi di mobilità essendosi limitati a 562 unità. In tale ambito il Nord ha registrato dei deflussi netti mentre il Centro ed il Sud degli afflussi.

Il processo di decentramento dell'Ente in forme più capillari è stato accompagnato da un processo di informatizzazione che dopo alcuni esperimenti nel 1976 ha assunto la caratteristica dell'informatica distribuita la cui architettura, pur con le ottimizzazioni apporrate nel tempo, è rimasta a tutt'oggi sostanzialmente invariata.

Essa si articola su tre livelli: un primo livello di risorse di elaborazione e di archiviazione dei dati che riguardano direttamente l'utenza si colloca nell'ambito provinciale; un secondo livello si colloca nell'ambito regionale dove, in una logica di ampliamento dell'autonomia operativa, si sta procedendo al trasferimento delle

banche dati allocate presso il Centro elettronico nazionale; un terzo livello, quello centrale, si configura come sede di allocazione di grandi archivi di sintesi con dati di interesse per l'esterno e per le esigenze del sistema informativo direzionale.

I principi fondamentali dell'architettura del sistema informativo dell'INPS possono essere così riassunti:

archivi e banche dati variamente distribuiti sui diversi livelli del territorio;

procedure applicative finalizzate ad aggiornare tempestivamente i dati e a renderli disponibili all'utenza;

dimensionamento degli strumenti informatici per soddisfare la richiesta di servizi ed assicurare flessibilità per i carichi di picco;

decentramento dei servizi per consentire alle Sedi di svolgere autonomamente le funzioni di produzione e di interfaccia con l'utenza, tramite risorse proprie e con l'integrazione con il livello centrale.

Nel corso di questi ultimi anni il processo di automazione nell'INPS si è sviluppato verso forme che, superando le applicazioni di tipo prevalentemente numerico, hanno riguardato anche la gestione dei testi in un'ottica che trova il suo fulcro nell'automazione del lavoro di ufficio per realizzare il posto di lavoro intelligente, inteso come modalità operativa multifunzionale per coniugare responsabilità, autonomia e tempo reale.

Ai tre livelli del sistema informativo prima descritti viene, pertanto, ad aggiungersi un quarto livello, creato dall'informatica individuale, che apre nell'Istituto un discorso nuovo e ricco di potenzialità di sviluppo e di prospettive interessanti perché consentirà di superare le modalità organizzative per fasi e di organizzare il lavoro per cicli di prodotto.

Quanto alle banche dati, il decentramento del sistema informatico è volto a conferire autonomia elaborativa alle sedi periferiche e a distribuire le capacità di memoria in archivi decentrati e duplicati al centro.

Di grande rilievo è il problema dell'acquisizione dati, il cui flusso ammonta circa a 200 milioni di documenti da acquisire.

L'INPS presenta un arretrato di 1-5 mesi per quanto concerne l'archivio delle aziende, e per quanto riguarda le posizioni assicurative la situazione si presenta ancora critica, con una giacenza di circa due anni.

I programmi dell'Istituto per il 1991 sono volti a realizzare due obiettivi: miglioramento delle aree delle prestazioni e del rapporto con il cittadino mediante collegamenti con le banche e l'amministrazione postale e l'area di lotta all'evasione contributiva da perseguire mediante collegamenti con il Ministero delle finanze per l'effettuazione di controlli incrociati e con gli archivi dell'INAIL, dello SCAU e del CERVED.

Particolarmente delicata pare la questione relativa ai costi dell'informatizzazione. Di seguito si fornisce l'elenco analitico delle spese per automazione.

## SPESE PER L'AUTOMAZIONE

(in milioni di lire)

ANNI	Impegni di spesa dell'anno		Costi di gestione dell'anno	
1988:				
Spese correnti .....	131.810	— 9,9	131.810	— 9,9
c/capitale .....	136.278	—	34.070	—
Totale ...	268.088	83,3	165.880	13,4
1989:				
Spese correnti .....	104.919	— 20,4	104.919	— 20,4
c/capitale .....	326.099	139,3	115.594	239,2
Totale ...	431.018	60,8	220.513	32,9
1990:				
Spese correnti .....	108.050	3,0	108.050	3,0
c/capitale .....	70.952	— 78,2	133.343	15,3
Totale ...	179.002	— 58,5	241.393	9,5
1991:				
Spese correnti .....	139.930	—	—	—
c/capitale .....	281.600	—	—	—
Totale ...	421.530	—	—	—

Come si può rilevare, i costi riassunti dalla tavola sono assai ingenti sia a livello di investimento sia a quello di gestione. La Commissione ritiene sostanzialmente fondati gli impegni dell'Istituto in questa area, ma sottolinea l'esigenza di parametrare ogni ulteriore investimento al miglioramento dell'efficienza e dei servizi al cittadino.

In relazione proprio all'aspetto dei servizi al cittadino, non può non rilevarsi l'insoddisfacente livello del servizio attuato tramite i collegamenti con l'amministrazione postale, su cui la Commissione ritiene di dovere ulteriormente approfondire gli elementi di difficoltà.

L'accesso alle banche dati delle amministrazioni finanziarie, i comuni, lo SCAU, l'INAIL e gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza, ha incontrato fin qui difficoltà di ordine legislativo ed amministrativo che potranno essere superate dal decreto che il Governo sta per emanare relativamente al decreto-legge n. 28/1991, che potrà accelerare significativamente la lotta alle evasioni ed alle elusioni contributive. In ogni caso tale specifico aspetto richiede il massimo impegno da parte dell'Istituto per l'importanza che esso riveste a fini anche più generali e per il ritardo con cui esso si è realizzato nel corso del tempo.

## ALLEGATO 1.

PRATICHE TRASMESSE AGLI UFFICI LEGALI,  
DECRETI INGIUNTIVI RICHIESTI ED EMESSI

(importi in miliardi di lire)

ANNO	Pratiche trasmesse agli uffici legali		Decreti ingiuntivi richiesti		Decreti ingiuntivi emessi	
	Numero UL13/UL14	Importi	Numero decreti	Importi	Numero decreti	Importi
1.1. RIEPILOGO GENERALE ANNUALE						
1988 (*)	290.496	4.150	193.834	3.041	122.747	2.349
1989	61.841	1.060	98.623	1.526	141.064	1.846
1990	605.864	3.969	268.570	2.766	255.109	2.396
1991						
1.2. ANALISI ANNO 1988 (*)						
Aziende	65.934	1.556	41.933	1.104	28.632	810
Artigiani	126.114	783	90.120	621	55.521	450
Commercianti	71.305	523	49.998	400	32.264	305
Domande condono non pagate	27.143	1.288	11.783	916	6.330	784
TOTALE	290.496	4.150	193.834	3.041	122.747	2.349

(\*) Periodo dal 1° luglio al 31 dicembre 1988.



Segue: ALLEGATO 1.

ANNO	Pratiche trasmesse agli uffici legali		Decreti ingiuntivi richiesti		Decreti ingiuntivi emessi	
	Numero UL13/UL14	Importi	Numero decreti	Importi	Numero decreti	Importi
1.3. ANALISI ANNO 1989						
Aziende	25.171	865	26.471	1.041	32.062	1.096
Artigiani	22.687	98	42.252	236	64.277	338
Commercianti	12.171	33	24.970	168	36.134	230
Domande condono non pagate	1.812	64	4.930	81	8.591	182
<b>TOTALE</b>	<b>61.841</b>	<b>1.060</b>	<b>98.623</b>	<b>1.526</b>	<b>141.064</b>	<b>1.846</b>
1.4. ANALISI ANNO 1990						
Aziende	183.709	2.532	95.588	1.940	83.500	1.731
Artigiani	255.778	841	104.910	490	86.398	391
Commercianti	166.377	596	68.072	336	55.211	274
<b>TOTALE</b>	<b>605.864</b>	<b>3.969</b>	<b>268.570</b>	<b>2.766</b>	<b>225.109</b>	<b>2.936</b>

## CONSIDERAZIONI RIASSUNTIVE

La valutazione sull'INPS travalica gli aspetti gestionali in senso stretto per assumere un significato assai più generale, investendo il settore previdenziale nel suo complesso.

Inoltre il giudizio sull'Istituto non può non tenere conto che su di esso si concentrano tensioni sociali di grande rilievo che a loro volta danno luogo ad interventi legislativi a volte frammentari ed occasionali, nonché a decisioni giurisprudenziali che producono effetti sulla vita dell'Istituto e sulla situazione finanziaria.

Occorre poi riflettere sulla eccezionale complessità organizzativa dell'INPS e sulla conseguente difficoltà oggettiva di governo dell'ente, che, secondo dati dell'Istituto, amministra una popolazione di circa 44 milioni di soggetti, e come dimostrano il numero di gestioni che all'Istituto fanno capo e la relevantissima dimensione del bilancio dell'Istituto, pari a circa un terzo del bilancio dello Stato.

In proposito, l'originale forma di rappresentazione degli interessi all'interno degli organi di gestione dell'Istituto appare, a giudizio della Commissione, adeguata e coerente rispetto alle finalità proprie dell'INPS e capace di perseguire gli obiettivi sociali.

Per quanto concerne la gestione dell'Istituto, sotto il profilo della efficienza dei servizi e delle prestazioni rese agli utenti, l'analisi del 1989 e le prime risultanze del 1990 pongono in luce un miglioramento molto evidente dei tempi di liquidazione delle prestazioni e un avvio efficace della operazione « Pensione subito ». In questo ambito occorre rilevare tuttavia la lentezza con cui tuttora vengono erogate le pensioni internazionali.

Sotto il profilo organizzativo, una valutazione positiva deve essere espressa sulla articolazione territoriale che ha consentito un importante decentramento amministrativo e la possibilità di una maggiore responsabilizzazione delle sedi periferiche.

Il processo di decentramento dell'Istituto si è accompagnato ad una accentuata attività di informatizzazione ed automazione delle procedure, assolutamente indispensabile in considerazione del rilievo delle banche dati alimentate e della complessità delle prestazioni fornite. Il giudizio della Commissione in merito è positivo. Quanto ai costi del sistema informativo, questi sono stati elevati e hanno dato luogo ad osservazioni e rilievi. In proposito la Commissione, mentre

esprime apprezzamento per i risultati delle iniziative in questa area di attività, ritiene di dover sottolineare la necessità di verificare meglio la spesa per questi investimenti e soprattutto la sua produttività in relazione al miglioramento delle prestazioni.

La Commissione, nell'ambito dell'attenzione rivolta ai problemi del patrimonio e segnatamente di quello immobiliare, ne ha rilevato la quasi nulla redditività, aspetto su cui richiama la vigilanza dell'Istituto.

L'Istituto sta perseguendo una politica amministrativa di responsabilizzazione del *management*, ciò che è reso possibile dalla organizzazione dell'ente per gestioni; occorre in proposito approfondire la possibilità di una maggiore autonomia delle gestioni senza toccare tuttavia il principio della unicità dell'ente gestore.

Quanto ai fenomeni di evasione ed elusione contributiva, pur considerando eccessivamente approssimativa la cifra relativa alle retribuzioni non assoggettate a contribuzione, la Commissione ritiene comunque che i fenomeni di evasione e di elusione contributiva siano gravi e preoccupanti, nonostante l'impegno dell'Istituto.

La notevole frantumazione delle aliquote contributive, insieme alla molteplicità di normative relative ai salari convenzionali, alla fiscalizzazione degli oneri sociali o degli sgravi contributivi per zone, per categoria di impresa e di lavoratori, oltre rendere più difficile e laboriosa l'attività di vigilanza, si prestano a favorire le evasioni e comunque ad aumentare il contenzioso con l'Istituto.

In secondo luogo, la Commissione ha potuto verificare che spesso è proprio il sistema di contribuzione e di prestazioni a favorire le evasioni. Nel settore agricolo, ad esempio, specie in alcune province del Mezzogiorno, si manifesta sia il fenomeno delle denunce di giornate di lavoro mai effettuate, al fine di ottenere in cambio di pochi contributi alte prestazioni (maternità, disoccupazione speciale, ecc.), sia il fenomeno del pagamento di contributi per un numero minore di giornate rispetto a quelle effettivamente lavorate.

Infine, è bene ricordare il ritardo con cui è stata emanata la legge relativa alla introduzione di un sistema di controlli incrociati INPS-INAIL - Ministero delle finanze, e le difficoltà della sua attuazione.

L'Istituto si è dimostrato attivo nelle iniziative di raccordo con altri Enti ed Amministrazioni al fine di controllare le evasioni contributive, come dimostrato dalle convenzioni stipulate con le Regioni, con lo SCAU e con l'INAIL.

Le informazioni rese recentemente disponibili mediante l'accesso alle banche-dati dell'amministrazione del Ministero delle finanze costituisce uno strumento importante sia nell'azione volta a combattere le evasioni contributive, sia in quella volta a combattere le evasioni fiscali.

I dati dell'Istituto dimostrano che negli ultimi anni vi è stata una espansione del gettito contributivo, ma poiché gli aspetti più preoccupanti riguardano i conti economici e l'allargamento della forbice tra entrate e uscite, si rende necessario intervenire su questo terreno anche sul piano legislativo, riordinando e semplificando il

sistema delle sottocontribuzioni, delle fiscalizzazioni e degli sgravi contributivi e modificando profondamente il sistema contributivo in agricoltura.

Per quanto riguarda il contenzioso, è da rilevare che il fenomeno appare di grande rilevanza e manifesta una crescita nel 1989. In proposito la Commissione ritiene che vadano assunte iniziative che ne riducano la consistenza verificando anche il grado di fondatezza del contenzioso medesimo.

La Commissione ha esaminato con attenzione i risultati del complesso delle gestioni INPS e del conto economico aggregato ed ha rivolto, in questa prima relazione, uno specifico interesse all'andamento del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti che, pur interessando solo il 50 per cento delle uscite INPS, è costantemente al centro del dibattito del Paese, poiché eroga il 70 per cento delle pensioni degli italiani.

I dati esaminati più approfonditamente hanno riguardato la separazione delle spese previdenziali da quelle non previdenziali, l'andamento delle entrate e delle uscite del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti e le relative proposte per mantenere ora e nel futuro un equilibrio della gestione.

L'articolo 37 della legge n. 88 del 1989, unitamente ad altre norme ad esso collegate (articoli 38-41), è stato più volte discusso nel corso dei lavori della Commissione. Tale articolo assume una specifica rilevanza, essendo finalizzato a stabilire con chiarezza i rapporti finanziari che corrono tra lo Stato e l'INPS.

La norma supera la dicotomia tra assistenza e previdenza e indica chiaramente le ragioni e le modalità di finanziamento: il sistema previdenziale pubblico deve trovare i suoi meccanismi ed i suoi elementi di equilibrio tra finanziamento e prestazioni con riferimento alle sole attività della legge n. 88 del 1989 definite previdenziali, mentre le attività di natura non previdenziale devono essere poste a carico della collettività e trovare il finanziamento nel bilancio dello Stato, con una progressiva attribuzione dei relativi oneri mediante la legge finanziaria.

Tuttavia, le leggi finanziarie susseguitesì alla emanazione della legge n. 88 hanno previsto al riguardo interventi molto limitati, cosicché l'articolo 37 risulta sostanzialmente inapplicato.

Infatti, da una valutazione effettuata per l'anno 1990, è emerso che lo Stato ha corrisposto all'INPS, secondo una interpretazione restrittiva dell'articolo 37 della citata legge n. 88 del 1989, a titolo di trasferimenti di bilancio circa 44.400 miliardi, a fronte di un fabbisogno di cassa, comprensivo delle spese di natura assistenziale, di circa 54.200 miliardi, con un deficit netto di quasi 10.000 miliardi.

Viceversa, secondo una lettura « aperta » dell'articolo 37 citato, qualora lo Stato avesse assunto a suo carico anche gli oneri relativi ai costi addizionali sopraindicati, valutati nel complesso in circa 17.300 miliardi, si sarebbe determinata una risorsa complessiva di 61.700 miliardi che avrebbe non solo coperto il predetto fabbisogno effettivo di cassa di 54.200 miliardi circa, ma avrebbe determinato un saldo attivo di cassa di 7.500 miliardi.

Per quanto riguarda l'andamento del comparto Pensioni Lavoratori Dipendenti, il risultato di esercizio delle gestioni presenta per il 1989 un avanzo, se considerato al netto della gestione interventi assistenziali. Tale avanzo è la risultante di un deficit di 9.936 miliardi del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti e di un avanzo di 15.451 miliardi della gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti.

In queste condizioni si ha che, se l'aliquota di equilibrio è calcolata con riferimento alle prestazioni del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti, non può non dedursi che bisogna aumentarla in misura tale da determinare aumenti contributivi pari al deficit di 9.936 miliardi. E poiché nel 1989 la base imponibile è stata di poco superiore a 188.000 miliardi, segue che l'aumento dell'aliquota di equilibrio dovrebbe risultare di 5,3 punti percentuali, portandosi quindi dall'attuale livello di 25,92 a 31,2 per cento.

Invece se l'aliquota di equilibrio è calcolata con riferimento all'intero comparto delle gestioni lavoratori dipendenti, l'insieme delle entrate risulta ancora sufficiente a finanziare le attività svolte.

Appare dunque indispensabile procedere ad una revisione delle aliquote — che auspicabilmente può trovare una prima sede di elaborazione nella prossima contrattazione sul costo del lavoro — mediante una armonizzazione che consenta la finalizzazione degli introiti alla copertura delle diverse prestazioni. In questo quadro è stato ripetutamente suggerito che una parte dell'aliquota attualmente prevista per i trattamenti di famiglia — anche in relazione ai mutamenti profondi intervenuti nelle normative che riguardano gli assegni familiari — possa essere trasferita al FPLD.

Una soluzione di razionalizzazione e di chiarezza contabile come quella proposta, anche accompagnata da interventi sul versante delle entrate attraverso la riduzione delle evasioni ed elusioni contributive, non è comunque sufficiente ad affrontare nel medio e lungo termine il problema dell'equilibrio della gestione.

La valutazione dell'incremento generale del numero dei pensionati e del valore medio delle pensioni è presente in tutte le proiezioni fatte in questi anni e anche recentemente sulle prospettive dello stesso Fondo Lavoratori Dipendenti.

L'esame della situazione dell'INPS, come si è in precedenza ripetutamente accennato, suggerisce la necessità di alcune misure di razionalizzazione e di riforma. Esse concernono in particolare il riordinamento e la semplificazione del sistema contributivo, la revisione e armonizzazione delle aliquote, la previdenza agricola, i trattamenti previdenziali dei lavoratori emigrati all'estero.

Tuttavia il giudizio sulla situazione dell'INPS non riguarda soltanto il suo recupero di funzionalità di efficienza e di prestazioni ai cittadini, ma concerne più direttamente l'intero assetto del sistema pensionistico italiano e ancor più il rapporto tra costi della sicurezza sociale e la situazione di deficit di finanza pubblica. Non v'è dubbio in proposito che l'evoluzione della spesa per la sicurezza sociale in Italia e l'andamento della finanza pubblica impongono con urgenza la necessità di una riforma dell'intero settore previdenziale, come si accennerà più diffusamente nel capitolo conclusivo della relazione.

PAGINA BIANCA

ENTE NAZIONALE ASSISTENZA PER GLI AGENTI  
E I RAPPRESENTANTI DI COMMERCIO

(ENASARCO)

*Relatore:* On. Raffaele Rotiroti

Per l'esame della relazione cfr. il resoconto stenografico  
della seduta del 15 maggio 1990

PAGINA BIANCA



## CAPITOLO I.

## INFORMAZIONI DI BASE

*1.1. Aspetti istituzionali.*

L'Ente nazionale di assistenza per gli agenti e i rappresentanti di commercio è attualmente regolamentato in modo organico dalle disposizioni contenute nella legge n. 12/1973, pur essendo stato riconosciuto come ente di diritto pubblico sin dal 1939.

L'ENASARCO eroga pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti — aggiuntive di quelle istituite dalla legge n. 613/1966, recentemente modificata dalla legge n. 233/1990, concernente il trattamento pensionistico dei lavoratori autonomi esercenti attività commerciali — agli agenti e rappresentati di commercio operanti in Italia per conto di preponenti italiani o di preponenti stranieri con sede in Italia oppure operanti all'estero nell'interesse di preponenti italiani; sono iscritte all'ENASARCO anche le società di capitale che svolgono attività di agenzia o rappresentanza commerciale.

L'Ente persegue inoltre fini di formazione e di qualificazione professionale nonché di assistenza sociale in favore degli iscritti e provvede alla gestione dell'indennità di scioglimento del contratto di agenzia.

L'ENASARCO è incluso nell'elenco degli enti di cui alla tabella allegata alla legge n. 70/1975, è dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, gode di autonomia contabile ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Inoltre non è soggetto alle norme sulla Tesoreria unica, ha la più ampia discrezionalità sulla gestione, con i limiti posti dalla normativa vigente che regola la Pubblica Amministrazione.

*1.2. Prestazioni assicurate.*

L'Ente provvede al pagamento di prestazioni pensionistiche definite dalla legge come integrative di quelle erogate dalla gestione INPS per gli esercenti attività commerciali; gli agenti e i rappresentanti di commercio hanno quindi diritto sia alla pensione ENA-

SARCO sia a quella INPS, cumulabili tra loro. Più esattamente le prestazioni erogate dall'Ente sono di tipo aggiuntivo essendo determinate con parametri prevalentemente autonomi e propri, tecnicamente non comparabili con quelli utilizzati per le pensioni di base.

Le prestazioni previdenziali dell'ENASARCO consistono in:

pensione di vecchiaia,

pensione di invalidità,

pensione ai superstiti.

L'agente consegue il diritto alla pensione di vecchiaia quando abbia compiuto il 60° anno di età, se uomo, o il 55°, se donna, ed abbia maturato un'anzianità di almeno 15 anni.

La pensione di invalidità viene riconosciuta agli agenti che abbiano subito una invalidità permanente totale o parziale in misura pari almeno al 65 per cento delle loro capacità di guadagno. Detta pensione spetta se risultano interrotti tutti i rapporti di agenzia e rappresentanza commerciale e maturati almeno 5 anni di anzianità contributiva, di cui almeno uno nell'ultimo quinquennio. La pensione di invalidità si trasforma automaticamente in pensione di vecchiaia al raggiungimento dell'età necessaria per ottenere quest'ultima.

La pensione ai superstiti è riconosciuta nelle forme di « indiretta » e di « reversibilità »; l'indiretta è subordinata alla maturazione di almeno 15 anni di anzianità contributiva o, alternativamente, di 5 anni di cui uno nell'ultimo quinquennio.

La misura della pensione è pari ad un quarantesimo del 70 per cento della più elevata tra le medie annue delle provvigioni liquidate in ciascuno dei periodi di tre anni consecutivi compresi nel decennio precedente l'ultimo versamento, moltiplicato per gli anni di anzianità contributiva, fino ad un massimo di 40/40.

La pensione ai superstiti è ridotta, rispetto alla pensione diretta, al 60 per cento se il superstite è uno, al 75 per cento se riguarda due superstiti, al 90 per cento se i superstiti sono tre mentre resta pari alla pensione diretta se i superstiti sono quattro o più; qualora invece gli aventi diritto siano genitori o collaterali la pensione è pari al 30 per cento della pensione diretta per ciascun superstite con un massimo del 60 per cento.

I trattamenti pensionistici sono poi soggetti alla perequazione automatica secondo la disciplina e le misure previste per il FPLD.

### *1.3. Separazione tra assistenza e previdenza.*

Le prestazioni di tipo assistenziale sono deliberate annualmente dal Consiglio di Amministrazione dell'Ente sulla previsione delle disponibilità di bilancio. In pratica le prestazioni consistono in soggiorni in località termali, soggiorni climatici, colonie estive e borse di studio per i figli e gli orfani degli iscritti, assegni parto, assegni funerari, assistenza infortunistica, erogazioni straordinarie a favore di iscritti anziani ecc.

Nell'ambito dell'assistenza rientra anche la già citata organizzazione di corsi di qualificazione e di formazione professionale utile anche ai fini dell'iscrizione agli appositi ruoli di cui alla legge n. 204/1985.

#### 1.4. Popolazione assicurata.

Attualmente gli agenti attivi, quelli cioè con posizione contributiva movimentata negli ultimi 10 anni, sono circa 485.000. Il riferimento alla movimentazione è necessario in quanto, data la peculiarità dell'attività in esame, possono verificarsi le seguenti situazioni:

persone che iniziano l'attività e poi l'abbandonano definitivamente dopo qualche anno;

persone che svolgono l'attività per pochi anni e la riprendono dopo aver maturato i requisiti per il pensionamento presso altri fondi;

persone che iniziano l'attività dopo aver conseguito il diritto alla pensione presso altri fondi;

pensionati ENASARCO che continuano a svolgere l'attività di agente di commercio;

pertanto, seppure le posizioni accese nel tempo siano state circa 850.000, mediamente in un anno solo 250.000 posizioni assicurative ricevono contributi.

Nella tabella 1 è riportato in dettaglio il numero degli iscritti attivi negli ultimi cinque anni.

TABELLA 1.

#### NUMERO DEGLI ISCRITTI AL 31 DICEMBRE DEGLI ULTIMI CINQUE ANNI DISTINTI PER SESSO E SOCIETÀ

ANNI	Numero iscritti				Totale	%	Soc. giurid.	%	Totale iscritti	%
	M	%	F	%						
1985 .....	319.060	—	41.155	—	360.215	—	9.731	—	369.946	—
1986 .....	344.171	7,87	45.378	10,26	389.549	8,14	11.496	18,14	401.045	8,41
1987 .....	366.293	6,43	48.916	7,80	415.209	6,59	13.069	13,68	428.278	6,79
1988 .....	386.666	5,56	52.063	6,43	438.729	5,66	14.465	10,68	453.194	5,82
1989 .....	410.266	6,10	55.607	6,81	465.873	6,19	16.168	11,77	482.041	6,37

In proposito è da notare la differenziazione tra gli iscritti individuati e gli iscritti società di capitale, che incidono peraltro sul complesso solo per circa il 3 per cento; tra gli iscritti individuali rientrano anche i soci illimitatamente responsabili di società di persone. L'esame delle cifre permette inoltre di constatare il continuo accrescimento della collettività assicurata verificatosi nel quinquennio in esame, con un tasso medio annuo del 6,6 per cento per gli iscritti individuali e del 13,5 per cento per le società giuridiche.

La distribuzione degli iscritti per zona territoriale vede una forte concentrazione nelle regioni settentrionali con oltre il 55 per cento degli iscritti; seguono le regioni centrali con il 24 per cento degli iscritti; in generale il maggior numero di iscritti è concentrato nelle province più industrializzate e ad alta tensione demografica.

#### *1.5. Base imponibile.*

La base imponibile è costituita da tutte le somme dovute all'agente in dipendenza del rapporto di agenzia. La formula scelta dal legislatore è tesa a combattere i numerosi tentativi di dissimulare il compenso provvigionale in forme evidentemente elusive degli oneri sociali. Oltre ad un contributo minimo, di cui si dirà nel successivo punto 1.6, esiste un massimale annuo di base imponibile pari a 34 o a 20 milioni di lire rispettivamente se l'agente è impegnato a svolgere la propria attività per uno o più preponenti.

La base imponibile complessiva e il relativo importo medio per gli anni 1985-89 sono riportati nella tabella 2; l'ammontare della base imponibile, data la particolare natura degli emolumenti corrisposti agli agenti, è stato ricavato in relazione al gettito contributivo.

Circa il fenomeno dell'evasione contributiva non è possibile stimarne l'ampiezza data la mancanza di obiettivi elementi di confronto; in proposito sarebbe opportuno un controllo incrociato con le informazioni disponibili presso l'INPS.

#### *1.6. Aliquote contributive.*

L'aliquota contributiva è pari al 10 per cento della base imponibile entro i massimali in precedenza citati; il contributo annuo per preponente non può comunque essere inferiore a lire 240.000 o a lire 120.000 rispettivamente se l'agente svolge la propria attività per uno o più preponenti.

TABELLA 2.

**AMMONTARE BASE IMPONIBILE COMPLESSIVO  
E IMPORTO MEDIO PER GESTIONE PREVIDENZA**

ANNI	Base imponibile complessiva (miliardi di lire)	Importo medio (migliaia di lire)
1985 .....	3.418	9.490
1986 .....	3.719	9.548
1987 .....	3.896	9.384
1988 .....	4.560	10.393
1989 .....	4.848	10.407

Una particolare disciplina è prevista qualora il preponente si avvalga di agenti che svolgono la loro attività in forma associata; in questo caso hanno l'obbligo di iscrizione esclusivamente i soci con responsabilità illimitata e il contributo a percentuale è suddiviso tra di loro in parti uguali. Il problema del minimo di contribuzione è risolto attribuendone la metà a ciascuno dei predetti soci nel caso che essi siano almeno due ed aumentando il minimo di mezza misura per ogni soggetto oltre il secondo.

Il livello dell'aliquota è determinato periodicamente in relazione alle risultanze del bilancio tecnico che tengono ovviamente conto del sistema finanziario di gestione; le nuove aliquote devono essere approvate con decreto del Ministero vigilante. Il sistema finanziario adottato è un sistema intermedio tra la ripartizione pura e la capitalizzazione completa ed è stato denominato « a capitalizzazione mista » (Accordo economico collettivo 2 agosto 1965, articolo 1).

*1.7. Numero e importo medio delle prestazioni.*

Nella tabella 3 è fornito, per gli anni 1985-1989, il numero delle pensioni vigenti a fine anno per sesso e tipologia.

Il totale delle pensioni erogate è 49.634 costituite per il 57 per cento da pensioni di vecchiaia; nel quinquennio il numero delle pensioni è cresciuto ad un tasso medio annuo del 5,5 per cento; l'incremento più rilevante si ha per le pensioni di vecchiaia mentre quelle di invalidità sono praticamente stabili.

TABELLA 3.

**NUMERO DELLE PENSIONI VIGENTI A FINE ANNO  
SUDDIVISE PER SESSO E TIPOLOGIA**

ANNI	VECCHIAIA			SUPERSTITI			INVALIDITÀ			TOTALI		
	M	F	T	M	F	T	M	F	T	TM	TF	TM+TF
1985 .....	20275	1275	21550	267	12484	12751	5213	582	5795	25755	14341	40096
1986 .....	21673	1416	23089	272	13511	13783	5132	599	5731	27077	15526	42603
1987 .....	22896	1546	24442	280	14081	14361	4983	617	5600	28159	16244	44403
1988 .....	24490	1681	26171	288	14609	14897	5126	661	5787	29904	16951	46855
1989 .....	26362	1890	28252	297	15405	15702	5014	666	5680	31673	17961	49634

Nella tabella 4 sono indicati gli importi medi annui delle pensioni vigenti distinte per sesso del titolare e per tipologia. Le pensioni di importo più elevato sono quelle di vecchiaia con titolare uomo che presentano anche il più elevato tasso annuo medio di incremento (4,4 per cento); le minori sono quelle di invalidità con titolare donna pari a circa il 30 per cento delle precedenti e con tasso di incremento praticamente nullo.

TABELLA 4.

**IMPORTO MEDIO DEI VARI TIPI DI PENSIONE NEGLI ULTIMI CINQUE ANNI  
DISTINTI PER SESSO**

*(in migliaia di lire)*

ANNI	VECCHIAIA			SUPERSTITI			INVALIDITÀ			TOTALE		
	M.	F.	T.	M.	F.	T.	M.	F.	T.	M.	F.	T.
1985 .....	6.901	4.835	6.779	5.511	5.050	5.059	3.323	2.120	3.203	6.162	4.912	5.715
1986 .....	7.086	4.756	6.943	5.436	5.000	5.009	3.501	2.280	3.374	6.390	4.873	5.837
1987 .....	7.351	4.811	7.190	5.543	5.178	5.185	3.486	2.132	3.337	6.649	5.027	6.056
1988 .....	7.717	5.024	7.545	5.785	5.432	5.439	3.682	2.158	3.508	7.007	5.264	6.377
1989 .....	8.195	5.266	7.999	5.996	5.714	5.719	3.877	2.277	3.689	7.491	5.540	6.785

Nella tabella 5 è riportata la distribuzione delle pensioni per classi di importo mensile. Tra quelle di vecchiaia si nota una netta prevalenza (45 per cento) di quelle inferiori a lire 400 mila mensili.

Le rimanenti sono in numero inversamente proporzionale all'aumentare delle classi di importo, ad eccezione di quelle comprese tra 700-800 mila lire e 800 mila lire-1 milione mensili che rappresentano, rispettivamente, il 7 per cento e l'11 per cento del totale.

TABELLA 5.

**NUMERO PENSIONI SUDDIVISE PER CLASSI  
DI IMPORTO MENSILE E PER TIPOLOGIA  
VIGENTI AL 31 DICEMBRE 1989**

IMPORTI in migliaia		Vecchiaia		Superstiti		Invalidità	
		n.	importi	n.	importi	n.	importi
1	400	12.642	2.794.643	8.949	1.882.887	4.633	754.211
401	500	1.956	882.616	1.044	469.282	138	61.727
501	600	1.888	1.035.568	973	536.445	117	64.361
601	700	1.828	1.195.765	1.077	707.685	190	125.503
701	800	2.114	1.582.554	1.629	1.215.359	218	162.557
801	1.000	3.041	2.716.130	1.303	1.147.527	201	176.556
1.001	1.200	1.737	1.895.261	383	412.888	82	89.791
1.201	1.400	1.028	1.326.743	181	234.113	38	49.016
1.401	1.600	662	988.497	64	94.679	16	24.157
1.601	2.000	695	1.233.064	66	117.286	18	31.262
2.001	2.500	383	844.751	19	41.009	17	37.257
2.501	3.000	149	406.579	9	23.795	7	18.700
3.001	4.000	101	339.733	3	9.730	4	14.341
4.001	5.000	18	79.046	1	4.340	—	—
5.001	9.999	9	58.723	1	5.686	—	—

Lo stesso andamento viene registrato per le pensioni di invalidità ed ai superstiti. In particolare, per le prime il numero di pensioni di importo inferiore a lire 400 mila mensili rappresenta l'82 per cento circa, per le seconde il 57 per cento.

Le distribuzioni per importo sono ovviamente influenzate dal valore del minimo mensile che nel 1989 è variato da 267.350 a 286.400 lire.

## CAPITOLO II.

## DATI FINANZIARI

*2.1. Conto economico e stato patrimoniale.*

Per quanto concerne i flussi di entrata essi sono costituiti nel 1989 prevalentemente dalle entrate contributive globali che costituiscono il 70 per cento delle entrate correnti; tra esse quelle riguardanti la gestione pensionistica sono pari a 545 miliardi di lire, il restante 30 per cento concerne prevalentemente il reddito da patrimonio che è di 318 miliardi di lire.

Sempre per il 1989 le uscite correnti sono risultate pari al 54 per cento delle entrate correnti e destinate per 465 miliardi di lire all'erogazione delle prestazioni, per 53 miliardi di lire alle spese generali, per 55 miliardi di lire alle spese per la gestione del patrimonio immobiliare e per 37 miliardi di lire agli interessi da corrispondere alle case mandanti sugli accantonamenti per l'indennità di fine rapporto.

L'avanzo di parte corrente è stato di 520 miliardi di lire.

Una sintesi del conto consuntivo 1988 e 1989 è fornita nella tabella 6, mentre la successiva tabella 7 contiene un'analisi delle prestazioni erogate nel 1989.

Circa lo stato patrimoniale l'entità dell'attivo e del passivo è passata da 3.601 miliardi di lire al 31 dicembre 1988 a 3.981 miliardi di lire al 31 dicembre 1989 con un incremento di 380 miliardi di lire pari al 10,5 per cento; nel 1988 si era registrato un incremento del 9,6 per cento.

Nelle voci attive figurano beni immobili per 1.487 miliardi di lire e titoli per 1.314 miliardi di lire.

Nelle voci passive sono presenti le riserve tecniche della gestione pensionistica che hanno raggiunto a fine 1989 2.132 miliardi di lire e gli accantonamenti per il fondo indennità risoluzione rapporto pari a 859 miliardi di lire.

Ancora due notazioni. La prima concerne i tassi di rendimento del patrimonio che nel 1989 sono stati del 10,8 per cento per i titoli, del 4,9 per cento per gli immobili, del 10,2 per cento per i mutui prima casa, del 16 per cento per i mutui seconda casa e dell'11,6



per cento sul conto corrente bancario. La seconda riguarda il patrimonio immobiliare che risulta, con riferimento ai metri quadrati, per oltre l'80 per cento destinato ad usi abitativi.

TABELLA 6.

## SINTESI DEL CONTO CONSUNTIVO 1989

## 1. — ACCERTAMENTI E IMPEGNI DI PARTE CORRENTE

	Consuntivo 1988	Preventivo 1989	Consuntivo 1989
Entrate contributive globali .	686.981.747.628	760.494.000.000	788.598.599.934
Rendite patrimoniali e recuperi .....	297.678.182.267	279.804.000.000	341.548.513.000
Totale entrate correnti ...	984.659.929.895	1.040.298.000.000	1.130.147.112.934
Pensioni .....	333.129.652.159	390.950.000.000	376.665.438.323
Liquidazioni FIRR .....	70.480.230.987	70.000.000.000	75.981.608.504
Prestazioni integrative .....	10.454.572.857	13.077.800.000	12.073.803.504
Totale prestazioni ...	414.064.456.003	474.027.800.000	464.720.850.331
Spese generali .....	48.047.436.793	53.036.660.000	(*) 53.036.660.000
Spese immobiliari .....	46.178.905.167	54.843.000.000	54.842.000.000
(di cui: oneri tributari) .....	(20.578.408.321)	(23.898.000.000)	(18.191.994.903)
Interessi FIRR (previsione) ...	36.262.524.672	37.000.000.000	37.000.000.000
Fondo di riserva .....	—	18.073.970.000	—
Totale spese ...	130.488.866.632	162.952.630.000	144.878.660.000
Totale spese correnti ...	544.553.322.635	636.980.430.000	609.599.510.331
Avanzo di parte corrente ...	440.106.607.260	403.317.570.000	520.547.602.603
(*) I dati definitivi sono in corso di elaborazione.			

TABELLA 7.

## SINTESI DEL CONTO CONSUNTIVO 1989

## 2. — ANALISI DELLE PRESTAZIONI

	Consuntivo 1988	Preventivo 1989	Consuntivo 1989
<i>Pensioni:</i>			
Vecchiaia .....	220.815.458.940	259.550.000.000	252.095.501.244
Superstiti .....	88.640.590.034	104.230.000.000	99.960.652.192
Invalità parziale .....	16.808.410.681	18.857.000.000	17.588.875.924
Invalità totale .....	6.486.840.223	8.010.000.000	6.719.760.054
Liquidazioni in capitale .....	1.246.736	3.000.000	648.909
Maggiorazioni trattamenti articolo 6, legge n. 140 del 1985 .....	377.105.545	300.000.000	300.000.000
Totale ...	333.129.652.159	390.950.000.000	376.665.438.323
Liquidazioni FIRR .....	70.480.230.987	70.000.000.000	75.981.608.504
<i>Prestazioni integrative:</i>			
Corsi professionali .....	558.324.581	738.000.000	733.640.000
Borse di studio e premi tesi di laurea .....	342.000.000	490.800.000	490.800.000
Termali .....	3.831.308.410	5.000.000.000	4.105.961.389
Colonie estive .....	93.359.866	115.000.000	84.307.115
Assicurazione infortuni .....	3.264.000.000	3.264.000.000	3.264.000.000
Assegni parto e morte .....	2.251.200.000	3.300.000.000	3.299.600.000
Erogazioni straordinarie .....	102.380.000	170.000.000	95.495.000
Eventuali .....	12.000.000	—	—
Totale ...	10.454.572.857	13.077.800.000	12.073.803.504
Totale prestazioni ...	414.064.456.003	474.027.800.000	464.720.850.331

## 2.2. *Prospettive a medio termine.*

Le prospettive a medio termine riguardano gli anni 1990-1993 ed indicano per l'esercizio di fine periodo entrate contributive per 1.094 miliardi di lire e redditi da patrimonio per 358 miliardi di lire; le uscite previste per lo stesso anno riguardano prestazioni per 874 miliardi di lire e spese generali e di gestione del patrimonio immobiliare per 117 miliardi di lire.

Complessivamente le previsioni finanziarie per la gestione sono positive almeno nel medio periodo.

## CAPITOLO III.

## SERVIZI RESI E RISORSE IMPIEGATE

*3.1. Tempi di erogazione delle prestazioni.*

I tempi medi di erogazione delle prestazioni sono i seguenti:

- pensione di vecchiaia: 8 mesi;
- pensione di invalidità: 14 mesi;
- pensione ai superstiti: 14 mesi;
- liquidazione fine rapporto: 2 mesi;
- prestazioni integrative: 1 mese.

I tempi sono calcolati dal momento in cui perviene la domanda dell'assistito; recentemente sono state avviate procedure dirette alla riduzione di detti tempi.

Comunque il sistema attuale consente la liquidazione di pensioni provvisorie in breve tempo utilizzando gli archivi informatici senza l'esame dei fascicoli cartacei; il sistema stesso potrà fornire risultati soddisfacenti allorché sarà completata la memorizzazione dei dati necessari, in particolare quelli relativi all'anzianità contributiva oggi limitati agli anni dal 1974 in poi.

*3.2. Controllo e contenzioso.*

La particolare struttura del rapporto di lavoro, la possibilità che l'agente sia punto di riferimento di più ditte preponenti, la frequente strutturazione in forma societaria, l'incerto confine tra la figura di agente di commercio e quella di altri lavoratori autonomi e subordinati, sono tutti elementi che impongono attenti controlli sia nel momento dell'iscrizione sia per la verifica dei requisiti necessari per le prestazioni.

Particolari controlli sono effettuati poi sui titolari delle pensioni di invalidità, tendenti ad accertare la permanenza di tale stato.

Le principali fattispecie di contenzioso riguardano le seguenti controversie:

per recupero contributivo (1.057 nel 1989),  
in materia di prestazioni (413 nel 1989),  
immobiliari e patrimoniali (1.148 nel 1989),  
altre (190 nel 1989).

### 3.3. *Risorse umane e tecniche.*

Il Consiglio di amministrazione dell'ente ha recentemente richiesto ai ministeri vigilanti un aumento dell'organico del personale dalle attuali 916 unità a 1.364.

La richiesta di ampliamento dell'organico è fondata sulla complessità dell'attività svolta dall'ente e sugli incrementi già verificatisi in tutti i settori della stessa attività; anche la gestione del patrimonio immobiliare richiede risorse umane non irrilevanti.

Nell'immediato è almeno necessaria la copertura completa dell'attuale organico con l'assunzione delle 117 unità mancanti.

L'ente è dotato di un centro elettronico collegato con 130 terminali agli uffici centrali e periferici; sono informatizzati la contabilizzazione dei contributi, la liquidazione delle pensioni e delle indennità di risoluzione rapporto, la contabilità generale, la gestione del personale, il servizio di ragioneria ed il servizio tecnico immobiliare; infine sono stati iniziati i lavori per la sostituzione dell'attuale archivio generale tradizionale con uno elettronico compattato ed è stato acquisito un sistema per la lettura ottica delle distinte e dei bollettini di conto corrente postale relativi ai contributi assicurativi.

## CONSIDERAZIONI RIASSUNTIVE

Giova innanzitutto osservare che l'Ente ritiene importante ed urgente una riflessione complessiva sulla figura dell'agente, in relazione anche all'evolversi delle situazioni di mercato ed alle prospettive di sviluppo della professione stessa; tale considerazione sembra da condividere.

In proposito occorre ricordare che nella X legislatura sono state presentate proposte di riordinamento del trattamento pensionistico per i rappresentanti e gli agenti di commercio a firma dei deputati Vincenzo Mancini ed altri (C. n. 4610), Raffaele Costa (C. n. 5080) e del senatore Siro Zanella (S. n. 1591).

Le informazioni raccolte permettono di affermare che la gestione ENASARCO è sufficientemente solida e dovrebbe mantenersi in equilibrio anche nei prossimi anni.

Per quanto concerne la situazione del personale, l'Ente lamenta l'insufficienza dell'attuale organico, il cui ampliamento consentirebbe un miglioramento dei servizi. In proposito occorre rilevare la necessità di procedere in via prioritaria e preliminare ad una maggiore efficienza organizzativa e ad un migliore utilizzo del personale. A tali condizioni va commisurata la richiesta di incremento dell'organico.

Dall'esame degli investimenti risulta la particolare rilevanza del patrimonio immobiliare, la cui gestione va assumendo un'importanza tale da porre in ombra l'istituzionale funzione previdenziale; in merito, potrebbe essere di rilievo procedere ad una maggiore diversificazione nella tipologia degli investimenti e, per quanto concerne quelli immobiliari, prospettare la dismissione dei fabbricati di minor pregio o di più antica acquisizione.

Circa la particolare ampiezza dei tempi di erogazione delle prestazioni, motivata dalla complessiva storia assicurativa degli iscritti, si ravvisa l'opportunità di un esame esaustivo del problema con eventuali conseguenti provvedimenti legislativi.

Per ultimo è importante ricordare che l'ENASARCO è l'unico Ente preposto per legge all'erogazione di trattamenti pensionistici complementari a favore di lavoratori autonomi; in tale ottica, sembra opportuno un riordinamento generale della tutela previdenziale prevista per gli agenti e i rappresentanti di commercio, alla luce anche della recente legge di riforma per le pensioni ai lavoratori autonomi.

ENTE NAZIONALE DI PREVIDENZA E DI ASSISTENZA  
PER I LAVORATORI DELLO SPETTACOLO

(ENPALS)

*Relatore:* Sen. Claudio Vecchi.

Per l'esame della relazione cfr. il resoconto stenografico  
della seduta del 10 aprile 1990.

PAGINA BIANCA



## CAPITOLO I.

## INFORMAZIONI DI BASE

*1.1. Aspetti istituzionali.*

L'Enpals è un ente di diritto pubblico istituito nel 1947 con il compito di assicurare prestazioni previdenziali ai lavoratori dello spettacolo (decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 16 luglio 1947, n. 708, modificato con legge 29 novembre 1952, n. 2388). Nel 1975 la legge 20 marzo 1975, n. 70, ha dichiarato l'ente necessario e lo ha incluso nella categoria degli enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza e di assistenza. Nel 1981 la legge 23 marzo 1981, n. 91, ha esteso a tutti gli sportivi professionisti le norme per l'assicurazione obbligatoria, affidando all'Enpals la relativa gestione.

L'Ente gode di autonomia contabile: il Consiglio di amministrazione delibera sulla destinazione delle risorse disponibili, sulle modalità di acquisizione della contribuzione, sui modi di svolgere la funzione di vigilanza circa il rispetto dell'obbligo contributivo da parte delle imprese soggette e di espletare i poteri sanzionatori. L'Ente è soggetto al controllo della Corte dei conti ed è sottoposto alla vigilanza preventiva e successiva del Ministero del lavoro e del Ministero del tesoro.

Dal 1974 l'Ente è gestito in regime commissariale: sono stati nominati due commissari straordinari, uno per la gestione previdenziale e uno per quella sanitaria, nonostante tale funzione sia stata trasferita alle USL fin dal 1978.

Il legislatore ha affidato all'Enpals la gestione di una forma di assicurazione obbligatoria — sostitutiva di quella gestita dall'INPS — per invalidità, vecchiaia e superstiti e, fino all'entrata in vigore della riforma sanitaria, della assicurazione contro le malattie per i lavoratori dello spettacolo. In tal modo è stata riconosciuta la peculiarità del rapporto di lavoro dei soggetti assicurati, caratterizzato da una saltuarietà delle prestazioni, dalla durata spesso breve della vita artistica e comunque dalla incertezza del lavoro.

### *1.2. Prestazioni assicurate.*

L'Enpals eroga tutte le prestazioni previste dall'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, vecchiaia e superstiti, unitamente ad alcune prestazioni caratteristiche motivate dalla peculiarità delle categorie assicurate: tali prestazioni sono l'invalidità specifica, l'anzianità privilegiata, la vecchiaia anticipata per ballerini, tersicorei e sportivi professionisti.

L'invalidità specifica consente di riconoscere una pensione di inabilità agli iscritti da almeno cinque anni, che avendo compiuto il trentesimo anno di età manifestano una perdita permanente e totale delle capacità di guadagno nell'attività abituale o prevalente. L'anzianità privilegiata consente di concedere una pensione di anzianità agli iscritti da almeno trent'anni che hanno cessato l'attività lavorativa soggetta ad assicurazione alla data della domanda. La vecchiaia anticipata consente di concedere ai ballerini, tersicorei e sportivi professionisti con almeno venti anni di assicurazione, la pensione di vecchiaia al compimento del 45° anno (uomini) o del 40° (donne), applicandosi anche in questo caso il divieto parziale di cumulo tra pensione e retribuzione come previsto per le prestazioni ordinarie di vecchiaia.

### *1.3. Separazione tra previdenza ed assistenza.*

Le problematiche relative alla separazione tra previdenza ed assistenza investono l'Ente soprattutto in relazione ai sensibili contingenti di trattamenti pensionistici integrati ai minimi di legge che le assicurazioni sociali gestite dall'INPS devono effettuare. In tale linea gli esercizi finanziari 1989-1990 hanno usufruito di finanziamenti da parte dello Stato per importi pari rispettivamente a 61 e a 64 miliardi.

Altro problema inerente all'assistenza riguarda in prospettiva l'applicazione da parte dell'Enpals dei miglioramenti dei trattamenti pensionistici disposti con le leggi nn. 140/1985 e 544/1988, nonché della legge n. 59/1991, concernente la perequazione dei trattamenti di pensione nel settore privato e pubblico.

Vi è poi tutta una serie di oneri che l'ente, al di là della natura assistenziale dell'intervento, dichiara di sostenere impropriamente richiedendo a tal fine un intervento dello Stato. Si tratta: *a)* delle maggiorazioni ai pensionati di inabilità; *b)* della riduzione di 2,10 punti percentuali delle aliquote contributive delle imprese dell'esercizio cinematografico; *c)* della riduzione del 50 per cento delle aliquote contributive per le imprese operanti nel comune di Campione d'Italia; *d)* della riduzione di 10 punti percentuali dell'aliquota contributiva a favore delle imprese che occupano lavoratori italiani che svolgono attività in paesi extracomunitari; *d)* delle minori entrate contributive conseguenti ai contratti di formazione-lavoro e di solidarietà.

#### 1.4. Popolazione assicurata (Tab. 1).

La popolazione assicurata presso l'Ente è passata dalle 137.958 unità del 1985 alle 142.218 del 1989, con un aumento dello 0,75 per cento annuo che si confronta con un aumento dello 0,6 per cento dell'occupazione complessiva. La crescita degli assicurati è stata frenata da fattori di carattere sia economico, connessi con la crisi che stanno attraversando alcuni comparti, come quelli dell'industria cinematografica e quello degli enti lirici, sia giurisdizionale. Al riguardo è da notare che il contenzioso insorto con il Coni circa la definizione di sportivo professionista ha finora impedito l'ingresso nella sfera assicurativa dell'Enpals di gran parte degli affiliati delle 49 Federazioni sportive: sono attualmente iscritti solo i calciatori, i ciclisti e, parzialmente, i pugili, per un totale di circa 4 mila unità.

Quanto alla gestione dei lavoratori dello spettacolo (distinta da quella degli sportivi professionisti) le relative categorie tutelate sono divise in due gruppi in relazione ai differenti requisiti di assicurazione e di retribuzione per il conseguimento del diritto alle prestazioni previdenziali: al primo gruppo, il più numeroso con il 63 per cento degli assicurati, sono assegnate le categorie professionali in cui risultano maggiormente caratterizzate posizioni di lavoro autonomo (artisti, tecnici) mentre nel secondo gruppo sono presenti operai ed impiegati che svolgono lavoro subordinato presso le imprese dello spettacolo.

Circa la ripartizione territoriale è da notare che la concentrazione nel Lazio dei più importanti stabilimenti di produzione cinematografica e la presenza della RAI-TV influenzano la distribuzione degli assicurati.

#### 1.5. Base imponibile pro capite (Tab. 2).

La determinazione delle basi imponibili per il calcolo dei contributi di previdenza avviene con le stesse modalità previste per l'assicurazione generale obbligatoria gestita dall'INPS. Si considera retribuzione tutto ciò che il lavoratore riceve dal datore di lavoro, in denaro o in natura, al lordo di qualsiasi ritenuta in dipendenza del rapporto di lavoro. Per quanto riguarda queste ultime va ricordato che rientra nel concetto di retribuzione anche il controvalore del vitto ed alloggio determinato nei valori convenzionali fissati da appositi decreti del Ministero del Lavoro per singola provincia.

Tale principio è attenuato solo da poche eccezioni: il cinquanta per cento delle indennità di trasferta in Italia, le prime centomila lire dell'indennità di trasferta all'estero, i rimborsi a piè di lista di spese, le indennità di anzianità, di cassa, le gratifiche *una tantum*, gli assegni familiari.

I criteri estensivi adottati nella definizione della base imponibile sono da un lato rafforzati con la previsione di minimali imponibili pari, a partire dal 1981, al 7,5 per cento del trattamento minimo di pensione in vigore dal 1° gennaio di ogni anno e dall'altro temperati dalla presenza di massimali di retribuzione imponibile. Per la ge-

stione dei lavoratori dello spettacolo il massimale di retribuzione imponibile è stato fissato nel 1971 (e non più modificato) a 315.000 lire giornaliere, corrispondente a 8.190.000 lire mensili e quindi a 98.280.000 lire per 12 mesi; sulla parte della retribuzione eccedente il massimale impositivo si applica un contributo di solidarietà che, a partire dal 1988, è stato elevato dal 3,10 al 5,10 per cento di cui il 2,50 per cento a carico del lavoratore. Per la gestione degli sportivi professionisti detto massimale — pari a 1.800.000 mensili sino al 30 settembre 1985 e a 3.600.000 sino al 31 agosto 1989 — è stato unificato con quello dei lavoratori dello spettacolo. È unico anche il contributo di solidarietà applicato sull'eccedenza del massimale.

Va posto in rilievo che il massimale funziona allo stesso modo del contributo capitaro operante nell'ambito delle gestioni dei lavoratori autonomi presso l'INPS.

Circa la congruità del massimale è da rilevare che l'importo medio *pro capite* della base imponibile complessiva si colloca ad un livello sensibilmente inferiore, pari nel 1989, per il complesso delle gestioni, al 13,8 per cento del massimale. Tale livello, invero molto basso, si spiega in parte con la distribuzione per classi di importo delle basi imponibili, in parte con la caratteristica della non continuità nel tempo della prestazione di lavoro degli artisti e tecnici dello spettacolo, in parte con la consistente evasione.

Circa la distribuzione per classi di importo delle basi imponibili è da porre in rilievo che il massimale dovrebbe in teoria essere collocato tra i livelli più alti della scala retributiva; ciò comporta, per definizione, un livello medio *pro capite* delle basi imponibili inferiore al massimale stesso. Nel caso di una equa distribuzione l'incidenza percentuale si ragguaglierebbe al 50 per cento.

Qualora la discontinuità della prestazione di lavoro fosse l'elemento prevalente, si dovrebbe supporre che mediamente i lavoratori dello spettacolo (la cui base imponibile media *pro capite* si commisura al 13,2 per cento del massimale) hanno lavorato nel 1989 solo 3-4 mesi, mentre per gli sportivi professionisti (che presentano una base imponibile media *pro capite* pari al 40,7 per cento del massimale) il periodo di lavoro raggiunge i 10 mesi l'anno.

Circa il grado di evasione riscontrato nel campo dello spettacolo e dello sport professionistico è da rilevare che per l'attività di vigilanza espletata nel 1989 sono stati compiuti 560 accertamenti e recuperati oltre 3 miliardi di contributi che in termini di base imponibile si ragguagliano ad oltre 130 miliardi pari al 7,3 per cento della complessiva base riscontrata nel 1988.

La relazione dell'ente pone in rilievo la necessità di incrementare il numero degli accertamenti che le ridotte potenzialità dell'ente hanno sinora consentito: le indicazioni evidenziano la necessità di indirizzare la vigilanza contributiva in settori ben definiti secondo un piano organico di interventi mirati che privilegi la redditività delle visite ispettive, rendendo possibile il recupero di quella vasta area di evasione o di elusione contributiva sinora presente. Ci si riferisce a settori quale quello delle radiotelevisioni private, della produzione cinematografica minore, degli *spots* pubblicitari, fotoromanzi ecc.

Circa l'evoluzione delle basi imponibili medie *pro capite* si osserva che il tasso annuo di crescita nel periodo 1985-1989 è stato del 7,6 per cento quale risultante di un aumento delle basi imponibili dei lavoratori dello spettacolo (7,5 per cento) e di quelle degli sportivi professionisti (18 per cento). Tale evoluzione, tenuto conto del numero degli iscritti ha determinato una crescita della base imponibile dell'8,4 per cento a fronte di una crescita della massa salariale del sistema economico dell'8,7 per cento e del PIL del 9,9 per cento.

#### 1.6. Aliquote dei contributi sociali (Tab. 3).

La suddivisione degli assicurati in categorie professionali si riflette anche sulle aliquote contributive diversificate tra lavoratori autonomi e lavoratori dipendenti. Così, a fronte di un'aliquota complessiva del 25,02 per cento (7,22 per cento a carico del lavoratore) dei dipendenti dello spettacolo, è stata fissata un'aliquota del 25,92 per cento (8,57 per cento a carico del lavoratore) per i lavoratori autonomi e del 22,92 per cento (7,12 per cento) per i dipendenti delle imprese per l'esercizio cinematografico, mentre per gli sportivi professionisti l'aliquota è unica e si colloca al 9,21 per cento.

La differenziazione delle aliquote è giustificata da un lato dalle necessità di finanziamento degli oneri per le condizioni assicurative privilegiate disposte dal legislatore per le categorie dei lavoratori autonomi dello spettacolo, dall'altro dalle agevolazioni concesse all'industria cinematografica motivate dallo stato di crisi del settore. Per quanto riguarda gli sportivi professionisti il motivo sembra essere di natura tecnica visto che l'aliquota è stata fissata dalla legge istitutiva della gestione e non più modificata.

Le aliquote della gestione per i lavoratori dello spettacolo hanno subito delle variazioni sia nel 1988, anno nel quale la legge finanziaria ha disposto un aumento di 1,2 punti percentuali, sia nel 1989, anno nel quale con decreto ministeriale è stato stabilito un incremento delle aliquote di 0,21 punti percentuali per coprire maggiori oneri derivanti dal nuovo sistema di perequazione delle pensioni.

Le indicate aliquote sono applicate alla base imponibile fino al livello del massimale; sulla parte eccedente, come già detto, incide il contributo di solidarietà, comprensivo della quota degli asili nido, pari al 5,10 per cento (2,50 per cento).

#### 1.7. Numero e importo medio delle prestazioni (Tab. 4).

Nel 1989, ultimo anno disponibile, il numero dei beneficiari delle prestazioni pensionistiche è stato pari a 44.636 unità. Si tratta del 98 per cento circa delle prestazioni erogate dall'Enpals restando escluse le cosiddette pensioni integrative e supplementari. È necessario altresì considerare la sussistenza di un contingente di trattamenti in attesa di liquidazione pari a 3.814 unità.

Circa la metà delle prestazioni (44,4 per cento) è dovuto alle pensioni di vecchiaia, il 26,1 per cento a quelle di reversibilità, il 15,3 per cento agli assegni di invalidità e il 14,2 per cento alle pensioni di anzianità.

L'evoluzione del numero delle prestazioni risulta, negli ultimi cinque anni, molto sostenuta essendo passato da 39.376 unità nel 1985 a 44.636 unità con un aumento medio annuo del 3,2 per cento. L'andamento rilevato non è da porre in relazione a cause esterne inerenti ad esempio alla modifica dei requisiti, ma alla dinamica naturale. Questa manifesta un aumento delle pensioni di vecchiaia e superstiti rispettivamente del 3,5 per cento e del 3,2 per cento l'anno ed un aumento di quelle di anzianità del 9,4 per cento l'anno, compensato dalla flessione degli assegni di invalidità.

Per il complesso delle gestioni gli importi medi *pro capite* del totale delle prestazioni sono cresciuti dell'8,5 per cento l'anno passando da 7.354 mila lire nel 1985 a 10.189 mila lire nel 1989. Gli importi *pro capite* delle pensioni di vecchiaia hanno manifestato un tasso di accrescimento più rapido rispetto al complesso delle prestazioni (8,8 per cento), mentre quelli delle pensioni ai superstiti segnalano un andamento più riflessivo (5,0 per cento). A tale evoluzione hanno concorso sia i meccanismi automatici di adeguamento delle prestazioni sia l'effetto di sostituzione tra vecchie e nuove pensioni.

Con riferimento ai meccanismi di adeguamento, che rispecchiano la disciplina generale della perequazione automatica vigente per l'assicurazione generale obbligatoria, si può notare che nel periodo 1985-1989 la variazione dovuta ai prezzi è stata (almeno per le pensioni al minimo e inferiori al minimo dove l'elasticità dell'indicizzazione è pari ad 1) del 24,9 per cento (pari ad un tasso medio annuo del 5,7 per cento). Ad essa si aggiunge quella dovuta alla dinamica salariale (3,5 per cento pari ad un tasso medio annuo dello 0,8 per cento). In media il contributo all'aumento delle prestazioni *pro capite* derivante da tali meccanismi dovrebbe risultare di poco inferiore posto che le diverse elasticità applicate agli importi più elevati delle pensioni non dovrebbero determinare effetti di rilievo in considerazione della elevata concentrazione delle pensioni sulle più basse classi di importo.

Con riferimento all'effetto di sostituzione si rileva, con riferimento ai lavoratori dello spettacolo che rappresentano la categoria più numerosa, che l'importo medio delle pensioni di nuova liquidazione risulta superiore di circa un quarto a quello della media *pro capite* delle prestazioni. Nel 1989, ad esempio, le nuove pensioni di vecchiaia sono risultate di importo medio superiore del 23 per cento dell'importo medio del complesso delle pensioni dello stesso tipo. Tale differenza deriva da alcuni fattori quali la maggior anzianità contributiva dei pensionandi (l'Enpals è sorto nel 1947 e quindi solo nel 1987 era possibile raggiungere i quarant'anni di servizio) e il riferimento a basi contributive più elevate.

Quanto ai metodi di computo della pensione si rileva che l'adozione del criterio generale di prendere in considerazione le retribuzioni più prossime all'evento pensionabile avrebbe comportato un

sensibile danno agli assicurati che non sempre al termine della carriera godono degli emolumenti più elevati. Da tali considerazioni trae origine la regola di calcolo articolata in modo da perequare le variazioni retributive intervenute durante l'attività lavorativa. Essa si estrinseca attraverso la media delle 540 retribuzioni giornaliere più elevate tra quelle assoggettate a contribuzione in costanza di lavoro e quelle relative alla contribuzione figurativa.

## CAPITOLO II.

## DATI FINANZIARI

*2.1. Conto economico.*

Negli ultimi due anni del periodo la gestione è stata caratterizzata dal formarsi di un avanzo di amministrazione: più consistente in quella del 1988 (72 miliardi circa), minore in quella del 1989 (514 milioni). Negli ultimi due anni le entrate sono considerevolmente aumentate per effetto di un favorevole andamento del gettito dei contributi sociali e delle decisioni assunte dallo Stato in materia di finanziamento della spesa assistenziale.

Quanto ai contributi sociali che rappresentano l'87 per cento circa del complesso delle entrate, è da rilevare nel periodo 1985-1989 un incremento medio annuo del 14,5 per cento con punte nel 1988 per la gestione del fondo lavoratori dello spettacolo e nel 1989 per la gestione del fondo sportivi professionisti.

A tale aumento hanno contribuito: *a)* fattori di carattere legislativo come l'aumento delle aliquote intervenuto per la gestione dei lavoratori dello spettacolo nel 1988 e nel 1989, l'aumento del massimale imponibile intervenuto per la gestione sportivi professionisti nel 1989; *b)* fattori legati a meccanismi automatici come l'aumento dei minimali imponibili operanti in tutti gli anni, ma con particolare forza nel 1989 per la gestione dei lavoratori dello spettacolo, o come gli aumenti retributivi derivanti dai contratti collettivi nazionali di categoria firmati nel 1987 e nel 1988; *c)* altri fattori minori come la crescita delle retribuzioni legata all'indicizzazione ai prezzi e l'aumento della popolazione assicurata.

Pesare tutti questi fattori non è semplice: né in ciò aiutano le informazioni fornite dall'Ente. Con larga approssimazione si può stimare che il contributo al tasso medio annuo del 14,5 è stato dato dall'aumento della base imponibile per l'8,4 per cento, dall'aumento dei minimali per il 5 per cento, dall'aumento delle aliquote per lo 0,35 per cento e del numero degli iscritti per lo 0,8 per cento.

Pur non essendo in possesso di dati puntuali è da ritenere che anche i trasferimenti dallo Stato e degli altri enti pubblici, pari ad oltre l'11 per cento delle entrate siano aumentati in misura conside-



revoles. Si tratta sia dei trasferimenti di riserve dall'INPS per i lavoratori che dopo aver costituito una posizione contributiva presso questo Istituto ricevono la pensione dall'Enpals, sia dei trasferimenti dello Stato per finanziare le prestazioni a carattere assistenziale dell'ente.

Infine le rendite degli investimenti dell'ente, pari a circa il 2 per cento delle entrate, dovrebbero essere caratterizzate da modesti incrementi derivanti per le attività finanziarie da una contenuta crescita dei rendimenti effettivi e per gli immobili dal condizionamento derivante dall'equo canone.

Quanto alle uscite è da rilevare come esse siano cresciute ad un tasso medio annuo del 12 per cento circa (si ripete: mancano i valori assoluti relativi alle principali poste del conto di esercizio).

Il 93 per cento di esse è rappresentato dalle prestazioni cresciute sempre nella media quinquennale 1985-1989 dell'11,7 per cento. Spiegano tale andamento per il 3,2 per cento l'aumento del numero dei beneficiari e per l'8,5 per cento l'incremento dei benefici *pro capite* a sua volta correlato, come già visto, ai meccanismi automatici di adeguamento e agli effetti delle nuove liquidazioni.

Le spese di gestione incidono invece per il 7 per cento e il loro andamento è risultato più dinamico rispetto a quello delle prestazioni. Il rapporto tra spese di gestione e prestazioni è infatti passato dallo 0,619 nel 1986 allo 0,871 nel 1989. Tale evoluzione è stata sostenuta dalla crescita delle spese per acquisto di beni esercizi (26,2 per cento l'anno nel periodo 1986-1989) dovuta principalmente all'esigenza di mantenere e migliorare il grado di informatizzazione dell'ente. Le spese di personale sono invece aumentate ad un tasso medio annuo del 9,3 per cento dovuto prevalentemente agli effetti del contratto posto che il personale è cresciuto in media dello 0,8 per cento.

## 2.2. Stato patrimoniale (Tab. 5).

Lo Stato patrimoniale consolidato di tutte le gestioni dell'ente rileva l'attenuarsi nel corso degli ultimi due anni dell'elevato disavanzo patrimoniale verificatosi nel 1987. In tale anno il rapporto tra passività ed attività è stato di 2,14; per effetto della forte contrazione dell'ultimo biennio, originata da un aumento delle altre attività e da una contemporanea riduzione degli altri debiti, il rapporto si è ridotto a 1,23. Tali indicatori risentono della sottovalutazione delle attività conseguente alla valutazione degli immobili al prezzo di acquisto.

Il patrimonio dell'Enpals è costituita da immobili, da mutui al personale e dalla giacenza media liquida in Tesoreria. I tassi di rendimento si aggirano attorno all'8 per cento per gli investimenti a carattere finanziario e attorno al 2-3 per cento per gli immobili valutati in questo caso al valore locativo dell'equo canone.

Con riguardo al patrimonio immobiliare dell'Ente è da rilevare che esso è composto da edifici ad uso diretto per gli uffici che

occupano 18.350 mq.; edifici ad uso commerciale per 53.444 mq.; ed edifici ad uso abitativo per 74.168 mq. Le rendite catastali aggiornate sono rispettivamente pari a 223, 748 e 634 milioni.

### 2.3. *Prospettive a medio termine (Tab. 6).*

Le prospettive a medio termine dell'ente denunciano a partire dal 1992 il riformarsi di un disavanzo di esercizio rispettivamente pari a 4.562 milioni e a 6.497 milioni. Le entrate dovrebbero crescere per il complesso delle gestioni ad un tasso medio annuo del 6,1 per cento mentre le spese del 7,4 per cento.

Nell'ambito delle entrate quelle contributive dovrebbero aumentare del 5,9 per cento in relazione ad un aumento degli assicurati dell'1 per cento (leggermente superiore a quanto riscontrato negli ultimi anni) ad un incremento della retribuzione media giornaliera del 6 per cento (nettamente inferiore alle risultanze dell'ultimo periodo) e di un numero di giornate lavorative pari a 115 (grosso modo uguale a quella del periodo precedente).

Per le altre voci di entrata è stato ipotizzato un aumento dei trasferimenti attivi del 4,8 per cento, la cui componente fondamentale costituita dal contributo dello Stato per la gestione degli interventi assistenziali; delle rendite patrimoniali del 5,4 per cento e delle altre entrate del 14 per cento: per l'aumento derivante da tale voce non è stata data alcuna spiegazione.

Nell'ambito delle uscite quelle per prestazioni sono previste crescere del 7,7 per cento (misura inferiore a quella degli ultimi quattro anni). Anche per questa posta la relazione dell'ente non fornisce le basi di calcolo.

Quanto alle altre uscite, previste aumentare del 5,6 per cento esse comprendono il contributo di solidarietà che l'Enpals è tenuto a corrispondere all'INPS nonostante il formarsi di disavanzi di gestione.

## CAPITOLO III.

## SERVIZI RESI E RISORSE IMPIEGATE

*3.1. Tempi di erogazione delle prestazioni.*

Al fine di migliorare l'erogazione dei servizi e rendere più efficiente la gestione l'ente ha messo in atto una serie di iniziative che intende proseguire e potenziare nel prossimo triennio. Le iniziative riguardano: *a)* l'organizzazione di corsi professionali per analisti del lavoro; *b)* il ripristino delle dotazioni organiche; *c)* un aumento delle sedi periferiche; *d)* una riorganizzazione delle risorse tecniche.

I corsi hanno avuto quale obiettivo principale quello di preparare degli specialisti dei sistemi organizzativi di lavoro impiegatizio la cui attività è stata diretta all'analisi delle procedure dell'area pensioni. Il ripristino delle dotazioni organiche tramite concorsi ha avuto l'obiettivo di risolvere specifiche problematiche quali l'eliminazione di giacenze nell'area pensioni e l'attuazione della nuova disciplina delle aggiunte di famiglia e in futuro avrà l'obiettivo di potenziare l'azione di lotta all'evasione contributiva. L'aumento delle sedi periferiche (l'ente si propone di aggiungere alle 15 sedi attualmente esistenti altre 6 sedi periferiche) nel tentativo di venire incontro alle esigenze di una utenza locale particolarmente numerosa in certe zone e di migliorare l'efficienza della gestione specie con riguardo ai controlli. Il potenziamento delle risorse tecniche si è esplicato e si esplicherà con la riorganizzazione del centro elaborazione dati diretta anch'essa verso il decentramento operativo e la gestione integrata del patrimonio informativo aziendale.

I risultati di tali iniziative per la parte già operante possono essere osservati già dal 1989 anno in cui il numero delle pratiche inevase è diminuito del 32,3 per cento. Il tempo medio complessivo occorrente per la liquidazione delle prestazioni è risultato pari a 388 giorni, mentre l'indice di deflusso si è attestato su 1,49.

Circa il problema delle domande di riliquidazione delle pensioni e dei relativi tempi di esecuzione il numero delle pratiche da definire ammonta a 6000 mentre i tempi di liquidazione oscillano tra i 36 e 40 mesi. Appena ultimato il piano di normalizzazione della

situazione arretrata delle domande di prima istanza, l'ente intende affrontare anche questo problema.

Lo stato di aggiornamento delle posizioni assicurative è anch'esso caratterizzato da ritardi derivanti dal fatto che le procedure elettroniche di caricamento dei dati per il periodo 1966-1980 non sono ancora operative, mentre sussistono carenze informative sui dati stessi.

### 3.2. *Controlli e contenzioso.*

Mentre per altri enti il problema principale è il contenzioso per l'Enpals sembra che sia quello dei controlli. Essi riguardano sia l'erogazione delle prestazioni sia l'acquisizione di contributi.

Per quanto riguarda l'erogazione delle prestazioni la verifica della sussistenza dei requisiti che danno diritto ai benefici viene effettuata da un settore appositamente costituito. Detto settore, cui perviene la pratica prima dell'inserimento della prestazione nei ruoli di pagamento, procede all'analisi della documentazione presentata nell'istanza verificandone la completezza e l'idoneità e provvede all'esame dei dati anagrafici, occupazionali e contributivi del lavoratore. Il controllo risulta positivo nell'80 per cento dei casi, mentre per i restanti viene effettuato un rinvio della pratica ai settori competenti per il rinnovo dell'istruttoria.

Per quanto attiene l'evasione e l'elusione contributiva i controlli vengono effettuati sia attraverso l'esame della documentazione prodotta dall'assicurato, sia attraverso l'invio di visite ispettive presso i datori di lavoro. Si è visto che il numero degli accertamenti ispettivi diretti a combattere l'evasione ed omissione contributiva è ammontato nell'anno 1989 a 560 con un indice di efficienza valutato al 94 per cento da cui si desume che nella quasi totalità dei casi sono emerse evasioni anche consistenti. Da ciò si evince la necessità di ampliare l'organico del corpo di vigilanza.

Quanto al contenzioso le principali fattispecie sono costituite da vertenze attive di recupero contributivo (60 per cento), seguono le vertenze passive in materia di prestazioni (30 per cento) e le vertenze in materie varie (10 per cento).

Per quanto attiene la materia contributiva la percentuale di provvedimenti giudiziari favorevole all'ente può essere stimata attorno al 95 per cento delle vertenze.

Per quanto attiene l'area prestazioni la percentuale di provvedimenti giudiziari negativi per l'ente si aggira attorno al 90 per cento riguardando tali cause ritardi nelle erogazioni delle prestazioni previdenziali.

Per il residuo 10 per cento relativo soprattutto alla gestione del patrimonio e al contenzioso amministrativo e tributario, la percentuale di esiti positivi si attesta attorno all'80 per cento.

### 3.3. *Risorse umane e tecniche.*

L'ente si avvale di una organizzazione che si estende su tutto il territorio nazionale. Nel tentativo di venire incontro alle esigenze

locali di una utenza particolarmente numerosa in certe zone ci si propone di organizzare altre sedi periferiche in 6 località (Verona, Pescara, Catanzaro, Perugia, Ancona, Aosta). Da uno studio effettuato dall'ente è, infatti, emersa l'opportunità che l'esame delle pratiche di pensione e l'accertamento del diritto alla prestazione vengano trasferiti dalla Direzione generale alle sedi periferiche, riservando alla prima solo le funzioni di controllo e gli adempimenti in caso di ricorso. Per attuare tale trasferimento di competenze l'ente ha progettato un potenziamento di personale e di mezzi delle sedi periferiche in modo tale che esse possano provvedere alle nuove incombenze.

Per quanto riguarda il personale si precisa che esso è composto di 388 unità di cui il 57,2 per cento lavora nella direzione generale. Relativamente alla sola area pensioni, il numero medio annuo di pratiche per unità lavorativa impiegata è pari complessivamente a 138,5.

Sul complesso delle risorse tecniche disponibili per l'espletamento dei servizi e la struttura organizzativa, il sistema informatica rappresenta l'apparato più importante e qualificante.

L'attuale assetto del sistema informatico Enpals risulta caratterizzato da un'architettura totalmente centralizzata, basata su un elaboratore centrale cui sono collegati 138 video terminali, 40 stampanti, 3 personal computer. Importante è rilevare che le rigidità negoziali che caratterizzano il pubblico impiego hanno reso gravoso o impossibile l'assunzione di tecnici informatici, pertanto l'Enpals, ma è un problema comune a tutti gli enti pubblici, ha dovuto fare ricorso sempre più intensamente a prestazioni in « service » che pur consentendo la normale funzionalità dei centri di elaborazione dati comportano l'impegno di rilevanti risorse finanziarie.

## CONSIDERAZIONI RIASSUNTIVE

Dalla precedente analisi risulta che la gestione degli ultimi anni è caratterizzata dalla formazione di un avanzo di amministrazione per effetto di un favorevole andamento del gettito dei contributi sociali e delle decisioni assunte dallo Stato in materia di finanziamento della spesa assistenziale.

Tale favorevole situazione non è destinata a durare: in prospettiva l'Ente denuncia il formarsi di un avanzo di esercizio in relazione ad un aumento delle entrate e, nell'ambito di queste, di quelle di natura contributiva, nettamente inferiori alle risultanze dell'ultimo periodo ed inferiori anche al tasso di crescita delle spese. La situazione che si prospetta è aggravata dalla presenza di un disavanzo patrimoniale elevato, anche se la sua misura risente di una sottovalutazione delle attività investite in immobili.

Le strade da percorrere possono essere due: *a)* il passaggio allo INPS quale fondo speciale; *b)* l'affermazione di una gestione autonoma, allargando però la platea degli assicurati, operando soprattutto nel settore sportivo.

In ogni caso, al di là della strada che il legislatore intenda imboccare, si impongono con urgenza una serie di misure amministrative e legislative, quali:

1) il ripristino della normalità gestionale con il superamento del regime commissariale e la soppressione del Commissario per le prestazioni assistenziali, che non ha più ragione di esistere;

2) superamento della vetustà della normativa che regola il funzionamento dell'Ente, elaborando un nuovo statuto che assicuri al Consiglio di Amministrazione gli stessi poteri che la legge n. 88 ha assicurato all'INPS e all'INAIL;

3) elevazione della contribuzione, omogeneizzandola a quella dell'INPS e rivedendo i massimali giornalieri, estremamente bassi rispetto ai *cachet* degli artisti e all'indennità dei giocatori di calcio;

4) perequazione dei trattamenti pensionistici in analogia a quanto è avvenuto per gli assicurati INPS (quindi applicazione delle leggi n. 140, n. 167 e n. 544);

5) rendere sempre più chiara la divisione delle spese tra assistenza e previdenza, trasferendo i costi della prima a carico del bilancio statale;

6) snellimento delle procedure per accorciare i tempi ancora troppo lunghi per l'erogazione delle prestazioni e soprattutto per la riliquidazione delle pensioni;

7) perfezionare e rafforzare il sistema dei controlli per combattere le evasioni e l'elusione contributiva, che è ancora troppo elevata, considerando la massa salariale corrisposta.

Il conseguimento di questi obiettivi può essere perseguito, se all'azione dell'Ente si affiancano gli interventi legislativi non più dilazionabili.

Occorre rilevare, peraltro, che nella X Legislatura è stata presentata la proposta di legge, a firma Facchiano ed altri, di delega al Governo per il riordino dell'Ente e la ricostituzione degli organi ordinari di amministrazione (C. n. 2217) e quella, a firma Recchia ed altri, che propone la soppressione dell'Enpals e l'istituzione presso l'INPS di un Fondo di previdenza per i lavoratori interessati (C. n. 3082).

TABELLA 1.

## NUMERO ISCRITTI PER GESTIONE

Anni	Gestioni lavoratori dello spettacolo			Giocatori ed allenatori di calcio e sportivi professionisti	Totale gestioni
	M	F	T		
1985 .....	88.954	44.578	133.532	4.426	137.958
1986 .....	88.531	46.468	134.999	4.238	139.237
1987 .....	89.718	46.219	135.937	4.451	140.388
1988 .....	90.285	46.511	136.796	4.505	141.301
1989 .....	90.858	46.806	137.664	4.554	142.218

TABELLA 2.

**AMMONTARE BASE IMPONIBILE COMPLESSIVA  
E IMPORTO MEDIO PER GESTIONE**

*(In miliardi di lire)*

Anni	Gestione Lavoratori dello Spettacolo		Gestione Calciatori ed Allenatori di calcio e sportivi professionisti		Totale Gestione	
	Base imponibile complessiva	Importo medio	Base imponibile complessiva	Importo medio	Base imponibile complessiva	Importo medio
1985	1.300,9	9,742	68,5	15,477	1.396,4	9,926
1986	1.444,6	10,701	88,3	20,835	1.532,9	11,009
1987	1.555,0	11,439	98,3	22,085	1.653,3	11,777
1988	1.670,4	12,211	107,4	23,840	1.777,8	12,582
1989	1.794,4	13,035	137,0	30,083	1.931,4	13,581

TABELLA 3.

**ALIQUOTE CONTRIBUTIVE**

ANNI	GESTIONE LAVORATORI DELLO SPETTACOLO						Gestione giocatori e allenatori di calcio e sportivi professionisti
	I Gruppo		II Gruppo		Dipendenti eserc. cinematografici		
	Com- pless.	di cui a cari- co lav.	Com- pless.	di cui a cari- co lav.	Com- pless.	di cui a cari- co lav.	
1985 .....	24,41	7,40	23,59	7,13	21,59	7,05	9,21
1986 .....	24,41	7,40	23,59	7,13	21,59	7,05	9,21
1987 .....	24,41	7,40	23,59	7,13	21,59	7,05	9,21
1988 .....	25,71	8,50	24,81	7,15	22,71	7,12	9,21
1989 .....	25,92	8,57	25,02	7,22	22,92	7,12	9,21

## NOTE

Le aliquote di cui sopra sono applicate, per i lavoratori dello spettacolo, alle retribuzioni di importo fino a lire 315.000 giornaliere e per gli sportivi professionisti alle retribuzioni di importo fino a lire 8.190.000 mensili.

Il massimale impositivo per i lavoratori dello spettacolo è rimasto immutato per tutto il periodo considerato. Per contro, per gli sportivi professionisti il massimale è stato di lire 1.800.000.



TABELLA 4.

## NUMERO PRESTAZIONI

## A) GESTIONE LAVORATORI DELLO SPETTACOLO

ANNI	Invalidità	Anzianità	Vecchiaia	Superstiti	Totale
1985 .....	7.362	4.432	17.142	10.257	39.192
1986 .....	7.585	4.890	17.928	10.413	40.816
1987 .....	7.323	5.365	18.631	10.702	42.020
1988 .....	6.889	5.834	18.927	11.174	42.823
1989 .....	6.779	6.341	19.565	11.612	44.296

## B) GESTIONE SPORTIVI PROFESSIONISTI

ANNI	Invalidità	Anzianità	Vecchiaia	Superstiti	Totale
1985 .....	28	16	106	35	184
1986 .....	31	16	129	40	215
1987 .....	32	16	162	41	250
1988 .....	32	16	201	47	295
1989 .....	32	16	241	51	340

## C) TUTTE LE GESTIONI

ANNI	Invalidità	Anzianità	Vecchiaia	Superstiti	Complesso
1985 .....	7.390	4.447	17.247	10.292	39.376
1986 .....	7.616	4.906	18.057	10.452	41.030
1987 .....	7.354	5.381	18.792	10.743	42.269
1988 .....	6.920	5.850	19.128	11.220	43.118
1989 .....	6.810	6.357	19.806	11.663	44.636

TABELLA 5.

## STATO PATRIMONIALE AL 31 DICEMBRE DEGLI ULTIMI 5 ANNI

(in milioni di lire)

	1986	1987	1988	1989
<b>ATTIVO:</b>				
<i>Immobili:</i>				
per utilizzo diretto .....	2.009	2.009	2.009	2.009
da reddito .....	15.401	15.436	15.471	15.471
<b>TOTALE ...</b>	<b>17.410</b>	<b>17.445</b>	<b>17.480</b>	<b>17.480</b>
Altre attività finanziarie .....	3.545	3.899	4.065	4.218
Crediti verso lo Stato .....	83	3.364	5.715	6.210
Crediti verso altri enti .....	472	472	472	472
Altre attività .....	66.163	80.334	123.257	182.661
				(*)
<i>(*) di cui:</i>				
tesoreria .....	—	—	—	105.515
crediti verso iscritti e imprese .....	—	—	—	76.246
immobilizzazioni tecniche ..	—	—	—	900
<b>TOTALE ATTIVITÀ ...</b>	<b>87.673</b>	<b>105.514</b>	<b>150.989</b>	<b>211.041</b>
<b>DISAVANZO PATRIMONIALE ...</b>	<b>80.063</b>	<b>120.595</b>	<b>48.539</b>	<b>48.025</b>
<b>TOTALE PAREGGIO ...</b>	<b>167.736</b>	<b>226.109</b>	<b>199.528</b>	<b>259.066</b>

Segue: TABELLA 5.

	1986	1987	1988	1989
<b>PASSIVO:</b>				
Debiti con istituti di credito	20.553	18.638	16.454	13.965
Debiti con lo Stato .....	—	—	—	—
Altri debiti .....	137.108	196.753	171.615	(*) 232.788
<i>(*) di cui:</i>				
verso Stato e fornitori .....	—	—	—	176.143
verso imprese e altri .....	—	—	—	7.244
ratei passivi .....	—	—	—	49.401
Accantonamenti e poste rettificative .....	10.075	10.718	11.459	12.312
<b>TOTALE PASSIVITÀ ...</b>	<b>167.736</b>	<b>226.109</b>	<b>199.528</b>	<b>259.065</b>
<b>AVANZO PATRIMONIALE ...</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>	<b>—</b>
<b>TOTALE PAREGGIO ...</b>	<b>167.736</b>	<b>226.109</b>	<b>199.528</b>	<b>259.065</b>

TABELLA 6.

## 4. PROSPETTIVE DI MEDIO TERMINE

*Previsioni di cassa.*

	ANNI			
	1990	1991	1992	1993
<b>ENTRATE</b>				
Contributive .....	566.695	600.002	634.844	673.385
Trasferimenti attivi ...	68.554	69.826	73.880	78.900
Rendite patrimoniali .	11.110	12.000	12.500	13.000
Altre .....	22.231	24.100	25.500	33.000
<b>TOTALE ENTRATE ...</b>	<b>668.590</b>	<b>705.928</b>	<b>746.724</b>	<b>798.285</b>
<b>USCITE</b>				
Prestazioni .....	557.794	603.326	649.712	697.042
Altre .....	91.369	96.000	101.574	107.740
<b>TOTALE USCITE .....</b>	<b>649.163</b>	<b>699.326</b>	<b>751.286</b>	<b>804.782</b>
<b>DIFFERENZE .....</b>	<b>+19.427</b>	<b>+6.602</b>	<b>-4.562</b>	<b>-6.497</b>