

Relazione sui risultati di gestione degli Enti di previdenza e assistenza sociale nel periodo 1994-1998 e prospettive di sviluppo del sistema pensionistico

(Relatore senatore Michele DE LUCA)

Introduzione

Nel lavoro vengono illustrati i risultati (aggiornati al 1998) dell'attività degli Enti di previdenza e assistenza sociale, ai fini di una valutazione economico-finanziaria e gestionale-organizzativa del sistema pensionistico.

L'acquisizione delle informazioni è stata effettuata mediante l'elaborazione di uno schema di rilevazione (il cosiddetto Modello Unico di analisi), predisposto dalla Commissione allo scopo di procedere ad una raccolta sistematica e completa dei dati riguardanti i diversi aspetti dell'operato degli Enti. Ciò ha consentito di acquisire informazioni aggiuntive rispetto a quelle direttamente ricavabili dai bilanci e di definire criteri omogenei di rilevazione, superando prassi e regole di organizzazione dei dati differenziate, soprattutto con riguardo alle metodologie di rilevazione contabile. I dati, verificati e eventualmente integrati sulla base di una documentazione aggiuntiva degli Enti, sono stati rielaborati e organizzati in una griglia di indicatori per finalità comparative.

Oggetto della rilevazione sono tutti gli Enti che nel nostro paese erogano prestazioni previdenziali e assistenziali su base obbligatoria. Essi ammontano a ventiquattro ⁽¹⁾ e possono essere distinti, in base alla configurazione giuridica, in due categorie: gli Enti di diritto pubblico e gli Enti previdenziali privatizzati. Questi ultimi hanno assunto personalità giuridica privata, ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509: l'attività istituzionale resta di rilevanza pubblica, mentre deve considerarsi privata l'attività strumentale al conseguimento dello scopo, che viene svolta con autonomia gestionale e finanziaria, pur nel rispetto di determinati vincoli. Nel prospetto A, oltre all'elenco degli Enti esaminati, vengono indicate le tipologie di prestazione erogate da ciascun Ente.

Il lavoro è diviso in due parti: nella prima si riassumono i principali risultati conseguiti nel 1998 dagli Enti; nella seconda ci si sofferma su al-

⁽¹⁾ Escludendo la Sportass che, nonostante il suo inquadramento in questa tipologia di Enti, non eroga prestazioni obbligatorie di protezione sociale.

cuni possibili sviluppi della normativa previdenziale oggi al centro del dibattito.

In particolare, nel primo capitolo vengono esaminati quegli aspetti della gestione che rilevano ai fini della sostenibilità finanziaria e macroeconomica e dell'efficienza operativa e produttiva degli Enti.

In primo luogo vengono illustrati i risultati complessivi della gestione economico-finanziaria, mediante l'evidenziazione dei saldi di parte corrente e in conto capitale. Ampio spazio viene riservato all'analisi della gestione tipica (entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali), quella cioè che attiene allo svolgimento dei compiti istituzionali degli Enti: la costruzione di una serie di indicatori consente di esaminare il peso e l'andamento dei diversi fattori (demografici e normativo-istituzionali), che concorrono alla determinazione delle entrate contributive e dell'onere per prestazioni e, dunque, degli equilibri complessivi di gestione (paragrafo 1.1).

Gli altri aspetti esaminati riguardano i risultati della gestione immobiliare e mobiliare, espressi in termini di redditività lorda e netta (paragrafo 1.2); la situazione economico-patrimoniale, mediante l'evidenziazione dell'andamento del patrimonio netto e della consistenza delle riserve obbligatorie (paragrafo 1.3); l'efficienza operativa e produttiva degli Enti, allo scopo di esprimere una valutazione degli aspetti più propriamente gestionali e organizzativi degli Enti (paragrafo 1.4).

Nel secondo capitolo, il quadro informativo viene completato con l'esame di medio-lungo periodo degli equilibri finanziari delle diverse gestioni previdenziali, desumibili dai dati recati dalle fonti ufficiali (quali ad esempio Ragioneria dello Stato e Istituto nazionale della previdenza sociale - INPS) e, limitatamente agli Enti privatizzati, dai bilanci tecnici contenenti, in base a specifiche disposizioni di legge, gli andamenti degli equilibri tecnico-finanziari su un arco temporale pari almeno a quindici anni (paragrafo 2.1).

Nell'ultimo paragrafo del lavoro ci si sofferma, ampliando il campo dell'analisi, su una ipotesi di intervento in materia previdenziale di recente al centro del dibattito. In particolare viene esaminato l'impatto in termini di sostenibilità finanziaria e macroeconomica del sistema previdenziale nel suo complesso e gli effetti redistributivi *infra* e *inter*-generazionali derivanti da misure che estendono il meccanismo del *pro-rata*, accelerando l'entrata a regime della riforma previdenziale del 1995.

1 I risultati dell'attività degli Enti di previdenza e assistenza sociale nel periodo 1994-1998

1.1 I saldi della gestione finanziaria: gli equilibri finanziari della gestione tipica (entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali)

Nel prospetto B si fornisce una prima illustrazione di sintesi della situazione degli Enti di previdenza attraverso l'esame dell'andamento di gestione, come determinato dai saldi di parte corrente e in conto capitale.

Per gli Enti di diritto pubblico la rilevazione è sui dati di competenza; per gli Enti privatizzati, invece, il risultato di gestione viene determinato sulla base della rilevazione dei flussi di cassa, in coerenza con il nuovo schema contabile di tipo privatistico, adottato in seguito alla trasformazione in persone giuridiche private.

Per quanto riguarda gli Enti pubblici, nel 1998 emergono situazioni differenziate: per alcuni Enti sono confermate le tendenze osservabili negli anni precedenti, mentre in altri casi (ed è la situazione dei due maggiori Enti, quali INPS e Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica - INPDAP) assistiamo, rispetto al 1997, ad un'inversione di segno dei saldi complessivi di gestione.

Per l'INPDAP si evidenzia un graduale e progressivo miglioramento della gestione finanziaria: da un saldo di segno negativo nel 1994 e nel 1995 si passa ad un sostanziale equilibrio nel 1996 e, infine, ad un avanzo nel 1997 e nel 1998. L'aumento registrato nel 1998 dal saldo complessivo (700 miliardi in luogo di 235 miliardi nel 1997) è dovuto al favorevole andamento sia del saldo in conto capitale sia di quello di parte corrente. Quest'ultimo, pur registrando valori negativi su tutto il periodo esaminato 1994-98, risente del miglioramento della gestione tipica (anche a causa del progressivo e graduale elevamento dell'aliquota di contribuzione legale) e della diminuzione delle spese per il personale in attività di servizio.

L'Ente nazionale di previdenza e assistenza per i farmacisti (ENPAF) e l'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo (ENPALS) passano da un disavanzo nel 1994 ad una situazione di sostanziale pareggio nel 1997 e 1998, in seguito al favorevole andamento del saldo positivo di parte corrente.

Per l'Istituto postelegrafonici (IPOST), che fino al 1997 vede migliorare la propria posizione, si segnala, invece, per il 1998, un ridimensionamento del saldo positivo che si attesta a poco più di 700 miliardi rispetto a 1.200 miliardi nel 1997: il peggioramento risulta ascrivibile sia al saldo di parte corrente sia a quello in conto capitale.

Con riferimento ai due principali Enti, si osserva un netto miglioramento per l'INPS e un peggioramento per l'INPDAP. Il miglioramento dell'INPS, che da un disavanzo di 18.000 miliardi nel 1997 passa ad un avanzo di circa 2.000 miliardi nel 1998, si spiega principalmente con l'adozione di provvedimenti a carattere temporaneo con effetti di risparmio *una tantum*, fra i quali ricordiamo le disposizioni che hanno modificato la periodicità di pagamento delle pensioni.

Per l'INPDAP, invece, si segnala un peggioramento del risultato finanziario complessivo che nel 1998 registra un segno negativo (-2.600 miliardi) a fronte di uno positivo nel 1997 (+2.300 miliardi): ciò risulta attribuibile sostanzialmente al peggioramento del saldo di parte corrente (da un avanzo di 1.100 miliardi nel 1997 si passa ad un disavanzo di 3.800 miliardi nel 1998), a sua volta ascrivibile, in prevalenza, allo sfavorevole andamento della gestione tipica (entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali). In tale ambito, come verrà messo in evidenza più

avanti, va segnalato l'andamento sfavorevole della gestione delle indennità di liquidazione, che negli anni più recenti sono state interessate da una serie di provvedimenti (a carattere strutturale e temporaneo) volti a posticiparne il pagamento, con l'effetto di concentrare la spesa nel 1998.

Nell'ambito degli Enti volti all'erogazione di prestazioni per infortuni sul lavoro e malattie professionali, l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e l'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA) evidenziano nel 1998 un miglioramento. L'IPSEMA passa da un disavanzo di 55 miliardi nel 1997 ad un avanzo di 59 miliardi nel 1998. L'INAIL registra nel 1998 un saldo complessivo pari a 1.800 miliardi (contro i 1.100 miliardi nel 1997): l'aumento è in questo caso riconducibile esclusivamente all'andamento del saldo di parte corrente. Nell'ambito delle gestioni amministrate dall'INAIL, all'avanzo della gestione industria si contrappone il disavanzo della gestione agricoltura.

Passando a considerare gli Enti previdenziali privatizzati, nel 1998 si osserva in via generale una situazione di sostanziale pareggio.

Per alcuni Enti, quali la Cassa dottori commercialisti, la Cassa dei geometri, l'Inarcassa, l'Ente dei veterinari e la Cassa del notariato, si evidenzia, rispetto al 1997, un peggioramento che determina (con l'unica eccezione della Cassa del notariato) il passaggio ad una situazione di disavanzo, anche se di lieve entità. Questo andamento è però attribuibile all'andamento del saldo in conto capitale, in quanto quello di parte corrente e, nell'ambito di questo, della gestione tipica, registra, nella maggior parte dei casi, un miglioramento.

Gli Enti che vedono migliorare la propria situazione sono l'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani «Giovanni Amendola» (INPGI), la Cassa forense, la Cassa dei consulenti del lavoro, la Cassa dei ragionieri e la Cassa degli agenti e rappresentanti di commercio. Quest'ultima da un disavanzo di circa 1.500 miliardi nel 1997 raggiunge una situazione di sostanziale pareggio nel 1998: in questo caso l'inversione di tendenza è dovuta al netto miglioramento del saldo in conto capitale. Anche la Cassa dei consulenti del lavoro e l'INPGI evidenziano, per il 1998, un saldo positivo a fronte di un *deficit* nel 1997.

Infine, gli Enti minori, ovvero quelli che provvedono alla copertura di prestazioni diverse da quella di natura previdenziale (quali l'Ente nazionale di previdenza e assistenza per gli impiegati dell'agricoltura (EN-PAIA, l'Opera nazionale per l'assistenza degli orfani dei sanitari italiani (ONAOI) e Fondo agenti spedizionieri corrieri (FASC), vedono migliorare la propria situazione rispetto al 1997.

Nel prospetto C risultano riportati i principali indicatori relativi all'andamento della gestione tipica, entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali, nella quale si sostanzia lo svolgimento dell'attività istituzionale degli Enti esaminati.

Oltre a riportare i coefficienti di copertura (determinati in base al rapporto fra entrate contributive e spesa per prestazioni) per il complesso del-

le prestazioni erogate, l'analisi si concentra sulle prestazioni di natura previdenziale, che rappresentano le gestioni maggioritarie per numero di iscritti e per numero di trattamenti ⁽²⁾ In relazione a queste ultime vengono esaminati il peso e l'andamento dei diversi fattori (demografici e normativo-istituzionali) che concorrono alla determinazione degli equilibri complessivi di gestione. L'evoluzione dei fattori demografici è rappresentata dal rapporto numero assicurati/numero prestazioni e dai rapporti di flusso che ne spiegano l'evoluzione (cessazione di assicurati/nuovi assicurati e cessazione di pensioni/nuove pensioni); l'evoluzione del quadro normativo-istituzionale, volto a regolare le modalità di calcolo della prestazione e i criteri di accesso al pensionamento, è sintetizzato dal rapporto pensione media/retribuzione media. Nella tavola sono inoltre riportati i livelli dell'aliquota effettiva (determinata in base al rapporto entrate contributive/monte redditi imponibile) a fronte dell'aliquota contributiva di equilibrio (determinata in base al rapporto spesa per prestazioni/monte redditi imponibile ⁽³⁾), che rappresenta la quota di reddito dei contribuenti necessaria al finanziamento della spesa.

Come evidenziato nel prospetto con riguardo agli Enti pubblici, nel 1998 solamente l'Ente nazionale per l'assistenza magistrale (ENAM), l'ENPAF e l'IPOST registrano un saldo positivo della gestione tipica; L'ENPALS, l'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali (INPDAL), l'INPDAP e l'INPS si trovano invece in una situazione di disequilibrio finanziario. Per questi Enti il rapporto demografico numero assicurati/numero prestazioni assume valori contenuti e decrescenti nel periodo esaminato, che per l'INPDAL e l'INPS risultano prossimi a 1.

Nel settore dell'infortunistica sul lavoro, l'INAIL registra un saldo positivo, che risulta in crescita rispetto al 1997; l'IPSEMA presenta invece un *deficit*, sia pure in miglioramento rispetto al 1997.

L'ENPALS e l'INPDAL, in linea con l'andamento degli anni precedenti, vedono migliorare la propria situazione nel 1998: per l'ENPALS il coefficiente di copertura si attesta a 0,87 (contro lo 0,66 e lo 0,85 nel 1996 e 1997); per l'INPDAL esso passa dallo 0,7 nel 1997 allo 0,75 nel 1998. In quest'ultimo caso il miglioramento è dovuto al progressivo e graduale elevamento dell'aliquota di contribuzione legale (fino a giungere nel 1999 al 32,7 per cento), in quanto il rapporto demografico numero assicurati/numero prestazioni diminuisce e quello normativo-istituzionale pensione media/retribuzione media si mantiene costante sui livelli del 1997.

In relazione all'INPDAP, nel quale confluiscono le gestioni del settore pubblico, si evidenzia nel 1998 un peggioramento, che fa passare l'Ente da una situazione di sostanziale pareggio ad un disavanzo: il coefficiente di copertura passa infatti dall'1,04 nel 1997 allo 0,92 nel 1998, con un dif-

⁽²⁾ Per gestioni previdenziali si intendono le gestioni che provvedono all'erogazione delle pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS).

⁽³⁾ L'aliquota di equilibrio può essere scomposta nel prodotto dei due seguenti rapporti: numero pensioni/numero assicurati (rapporto demografico) * pensione media /retribuzione media (rapporto normativo-istituzionale).

ferenziale negativo fra versamenti contributivi e spesa per prestazioni pari a 2.800 miliardi. Se si prende in considerazione anche la Cassa dei trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato (CTPS), istituita a partire dal 1996, il cui andamento non incide sui saldi dell'INPDAP in quanto il differenziale negativo fra contributi e prestazioni risulta coperto con un pari finanziamento da parte dello Stato, il saldo della gestione tipica peggiora considerevolmente, con un coefficiente di copertura pari allo 0,8 nel 1998 e un disavanzo pari a 15.000 miliardi.

Il peggioramento del saldo della gestione tipica che si evidenzia per il complesso delle prestazioni erogate è riconducibile quasi esclusivamente all'andamento della gestione delle indennità di liquidazione, che per la prima volta si trova in una situazione di disequilibrio finanziario, passando da un avanzo di 1.000 miliardi nel 1997 ad un disavanzo di 2.500 miliardi nel 1998. Il risultato negativo è comunque da attribuire al rinvio del pagamento delle indennità previsto da disposizioni normative e all'onere sostenuto per riliquidazioni (che aumenta da 950 miliardi nel 1997 a 1.700 miliardi nel 1998).

Con riguardo alle sole gestioni previdenziali, esse registrano nel complesso un peggioramento di lieve entità: il saldo passa in questo caso da +240 miliardi nel 1997 a -300 miliardi nel 1999, con un coefficiente di copertura che si attesta allo 0,99 in luogo dell'1,01 nel 1997. Quanto all'evoluzione dei fattori demografici, il rapporto numero assicurati/numero prestazioni si riduce, passando dall'1,72 nel 1997 all'1,65 nel 1998. Considerando anche la CTPS, il coefficiente di copertura si colloca su valori inferiori (0,81), mantenendosi pressoché invariato rispetto al 1997.

Con riferimento all'INPS, si evidenzia per il 1998 un miglioramento significativo che si sostanzia in un contenimento del *deficit*. Per il complesso delle gestioni amministrate e con riguardo all'onere totale per prestazioni (costituito dalla quota a carico delle singole gestioni e da quella a carico dello Stato), il coefficiente di copertura aumenta di due centesimi di punto passando dallo 0,67 nel 1997 allo 0,69 nel 1998, con un disavanzo che si riduce a 70.000 miliardi a fronte dei 74.000 miliardi del 1997. Se escludiamo la parte di spesa più propriamente assistenziale (finanziata con trasferimenti da parte dello Stato), il coefficiente di copertura si colloca allo 0,91 nel 1998, a fronte dello 0,86 nel 1997.

Il miglioramento è però dovuto, in gran parte, a misure a carattere temporaneo con un impatto immediato ma limitato nel tempo quali, ad esempio, la nuova periodicità di pagamento delle pensioni che produce nel 1998 un risparmio *una tantum* pari a circa 6.000 miliardi. Manifestano inoltre i loro effetti positivi i provvedimenti collegati alla legge finanziaria per il 1998: oltre ad un aumento delle aliquote contributive per le gestioni dei lavoratori autonomi, risulta modificata la disciplina delle pensioni di anzianità con una accelerazione del processo di graduale elevamento dei requisiti di accesso al pensionamento e lo slittamento di alcuni mesi delle «finestre» previste per il pagamento delle pensioni.

Infine, con riguardo all'andamento dei fattori demografici, il rapporto numero assicurati/numero prestazioni si colloca su valori prossimi ad 1.

Nel 1998 esso si mantiene pressoché costante sui livelli del 1997 (1,14), a causa esclusivamente della favorevole evoluzione della gestione dei «parasubordinati», istituita a partire dal 1996.

Per l'INPDAl e l'ENPALS, il saldo fra entrate contributive e spesa per prestazioni registra valori negativi su tutto il periodo 1994-1998, evidenziando in quest'ultimo anno un miglioramento.

Per l'ENPALS il rapporto demografico risulta uno dei più elevati nell'ambito dei Enti pubblici; tuttavia, il rapporto normativo istituzionale pensione media/retribuzione media si colloca su livelli sostenuti, mediamente superiori a quelli registrati dagli altri Enti.

Per l'INPDAl, il coefficiente di copertura passa dallo 0,7 nel 1997 allo 0,75 nel 1998: le entrate per contributi, in seguito anche all'elevamento dell'aliquota di contribuzione legale, presentano un ritmo di crescita superiore a quello della spesa per prestazioni. L'aliquota di equilibrio previdenziale risulta superiore all'aliquota contributiva legale (pari nel 1998 al 31,25 per cento sul primo scaglione di reddito) e a quella effettiva (pari al 27,5 per cento nel 1998), collocandosi nel 1998 al 36,7 per cento in luogo del 42,6 per cento dell'anno precedente: il miglioramento è dovuto alla lieve diminuzione del rapporto pensione media/retribuzione media, in quanto il rapporto numero assicurati/numero prestazioni continua a diminuire nel 1998, anche se a ritmi inferiori rispetto al periodo precedente, collocandosi in quest'ultimo anno su valori pressoché uguali all'unità. In base alle metodologie adottate nel lavoro, non sono state considerate, nelle entrate contributive, quelle connesse ai trasferimenti di posizioni assicurative da parte di altri enti. Per l'Ente in esame, tale flusso, trasferito all'INPDAl, a seguito della nomina a dirigente, risulta di una certa consistenza. Se si tiene conto dei suddetti trasferimenti contributivi, la percentuale di copertura passa dallo 0,75 allo 0,95.

In relazione all'Ente dei farmacisti la situazione migliora progressivamente: il saldo passa da un valore negativo nel 1994 e 1995 ad una situazione di pareggio nel 1996 e, infine, ad un saldo positivo nel biennio successivo (pari rispettivamente a 3 e a 25 miliardi). Questo andamento si riflette sul coefficiente di copertura, che passa dallo 0,88 nel 1994 all'1,1 nel 1998, anche in seguito al miglioramento del rapporto numero assicurati/numero prestazioni, che aumenta dal 2,1 nel 1994 al 2,34 nel 1998. A tale risultato concorrono l'andamento delle entrate contributive, con una crescita pari al 6,6 per cento nella media del periodo 1994-98, e della spesa per pensioni, che presenta nello stesso arco temporale un *trend* di crescita relativamente contenuto dell'ordine dello 0,7 per cento.

L'IPOST vede peggiorare la propria posizione, con un coefficiente di copertura che passa dall'1,14 all'1,01: ciò risulta ascrivibile alla diminuzione del rapporto numero assicurati/numero prestazioni e all'aumento del rapporto pensione media/retribuzione media. L'aliquota di equilibrio, in crescita, risulta comunque inferiore a quella legale e a quella effettiva.

Per quanto riguarda l'INPDAP, vengono esaminati i saldi della gestione tipica relativa al complesso delle prestazioni erogate e alle sole pre-

stazioni previdenziali, considerati al netto e al lordo dei risultati conseguiti dalla CTPS, il cui disavanzo non rileva ai fini della determinazione dei saldi complessivi di gestione dell'Istituto. Per il complesso delle gestioni amministrate (ad esclusione della CTPS), il coefficiente di copertura passa da un valore inferiore all'unità nel 1994 e 1995 ad un valore di poco superiore all'unità nel 1996 e 1997; nel 1998 il coefficiente scende allo 0,92, con un saldo negativo di 2.859 miliardi. Se consideriamo le sole gestioni previdenziali, emerge per il 1998 una situazione pressoché invariata rispetto al 1997; il saldo passa da 1,01 allo 0,99, con un saldo che diminuisce da 240 a -300 miliardi nel 1998. Come è stato precedentemente messo in evidenza, il peggioramento del saldo complessivo registrato nel 1998 è dunque riconducibile all'andamento della gestione delle indennità di liquidazione.

In relazione alla CTPS, il saldo fra entrate contributive e spesa per prestazioni passa da -9.000 miliardi nel 1996 a -12.000 miliardi nel 1998.

Con riferimento all'andamento delle singole gestioni amministrate dall'INPDAP, emergono situazioni differenziate: la Cassa dipendenti enti locali (CPDEL) registra un disavanzo su tutto il periodo esaminato, al quale si contrappone il saldo positivo della Cassa sanitari. Con riguardo alle due gestioni minoritarie, quali la Cassa insegnanti d'asilo (CPI) e la Cassa ufficiali giudiziari (CPUG), la prima raggiunge una situazione di sostanziale pareggio nel 1998, mentre la seconda risulta in disequilibrio finanziario.

La CPDEL registra un disavanzo che migliora nel 1996 (-650 miliardi in luogo di -3.850 miliardi nel 1995), in seguito sostanzialmente all'ampliamento della base imponibile (al fine di ricomprenservi gli emolumenti accessori precedentemente esclusi); nel periodo successivo tale saldo peggiora fino a collocarsi a -2.100 miliardi nel 1998. Il coefficiente di copertura risulta pertanto inferiore all'unità, collocandosi nel 1998 a 0,9. L'aliquota di equilibrio previdenziale (pari al 37,3 per cento nel 1998) è superiore all'aliquota contributiva legale (pari al 32,35 per cento) e a quella effettiva (pari al 33,5 per cento nel 1998), evidenziando nel 1998 una tendenza alla diminuzione: la riduzione del rapporto pensione media/retribuzione media riesce a compensare la diminuzione del rapporto numero assicurati/numero prestazioni.

Dal lato delle entrate contributive, la crescita del gettito (9,4 per cento su base annua nella media del periodo 1994-98), è connessa all'aumento del monte retributivo imponibile e, fino al 1997, all'elevamento dell'aliquota di contribuzione legale. La massa reddituale aumenta in seguito, sostanzialmente, all'incremento del reddito medio, in quanto il numero degli assicurati registra una progressiva riduzione. Dal lato delle uscite e nello stesso arco temporale, la spesa per pensioni della CPDEL si evolve sulla base di un tasso di crescita medio annuo del 7,3 per cento, in seguito all'aumento dell'importo medio delle pensioni e del numero di trattamenti. Quest'ultimo risente del consistente flusso annuo di nuove pensioni liquidate che, in relazione al 1998, risulta più contenuto.

La Cassa sanitari presenta un avanzo progressivamente crescente fino al 1997; nel 1998 esso si riduce lievemente passando da 2.000 miliardi nel 1997 a 1.850 miliardi nel 1998, con un coefficiente di copertura pari all'1,8. L'aliquota di equilibrio previdenziale, pari a circa il 18 per cento nel 1998, risulta inferiore all'aliquota di contribuzione legale (pari al 32,35 per cento) e a quella effettiva (pari al 32,6 per cento nel 1998).

Con riferimento al complesso delle gestioni amministrate dall'INPS, il saldo negativo fra entrate contributive e spesa per prestazioni registra, nel periodo 1994-97, un progressivo peggioramento, passando da -57.300 miliardi nel 1994 a -74.000 miliardi nel 1997. Per il 1998 si evidenzia invece un contenimento del *deficit*, che passa a -70.000 miliardi. Depurando la spesa complessiva da quella parte più propriamente assistenziale, finanziata con la fiscalità generale tramite trasferimenti da parte dello Stato, e considerando dunque la quota di spesa di natura previdenziale-assicurativa (connessa allo svolgimento di un'attività lavorativa e al versamento dei contributi), il disavanzo si colloca nel 1998 a -15.500 miliardi, a fronte di -23.500 miliardi nel 1997.

Nel caso delle sole gestioni dei trattamenti pensionistici IVS, il saldo negativo assume valori più consistenti rispetto a quello determinato per il complesso delle gestioni amministrate: al saldo negativo delle gestioni previdenziali si contrappone infatti una situazione di avanzo per le gestioni volte all'erogazione dei trattamenti economici temporanei. In particolare, le gestioni previdenziali registrano un saldo negativo di 73.500 miliardi nel 1998 (in luogo di 77.000 miliardi nel 1997) se consideriamo l'onere di spesa complessivo (quote a carico delle gestioni e quota gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali - GIAS, a carico dello Stato). Tale saldo migliora considerevolmente se prendiamo a riferimento la sola spesa a carico delle gestioni. In questo caso infatti il *deficit* risulta inferiore ed evidenzia, nel periodo 1994-98, una tendenza al miglioramento, passando da circa -35.000 miliardi nel 1994 e 1995 a -25.400 miliardi nel 1998; il coefficiente di copertura sale dallo 0,73 nel 1994 allo 0,83 nel 1997.

L'aliquota di equilibrio previdenziale, superiore all'aliquota contributiva legale e a quella effettiva, evidenzia una tendenza al peggioramento, almeno fino al 1997. Quella calcolata in relazione alla spesa complessiva per prestazioni passa dal 44,6 per cento nel 1994 al 47,6 per cento nel 1997; quella determinata sulla base delle rate di pensione a carico delle gestioni sale dal 34,7 per cento nel 1994 al 37 per cento nel 1997.

Dal lato del finanziamento, la crescita delle entrate contributive (8,2 per cento su base annua nella media del periodo 1994-98) è dovuta ad un incremento del monte retributivo ai fini imponibili (in seguito all'aumento del numero degli assicurati e della retribuzione media) e all'elevamento dell'aliquota contributiva legale. L'andamento delle entrate risente inoltre degli effetti positivi derivanti dall'istituzione, a partire dal 1996, della gestione dei lavoratori parasubordinati, che influenza in modo considerevole anche l'evoluzione del numero complessivo degli iscritti: senza considera-

re tale gestione, esso si manterrebbe infatti pressoché invariato, registrando una tendenza alla diminuzione.

Dal lato delle uscite, la spesa per pensioni si evolve sulla base di un tasso di crescita del 5 per cento nella media del periodo 1994-98; la crescita si riduce al 4,5 per cento se consideriamo solo la quota di spesa a carico delle gestioni. L'andamento piuttosto discontinuo evidenziato dall'onere per pensioni è dovuto ai numerosi provvedimenti normativi adottati negli anni più recenti: nel 1995 la crescita risulta inferiore a causa della posticipazione del termine per l'adeguamento al costo della vita delle pensioni e per la sospensione del pagamento delle pensioni d'anzianità; nel 1996 e nel 1997 i ritmi di crescita più sostenuti (dell'ordine del 7 e 8 per cento) sono dovuti allo sblocco delle pensioni d'anzianità; nel 1998 la spesa si mantiene sui medesimi livelli del 1997, a causa sostanzialmente dei risparmi derivanti dalla nuova modalità di pagamento delle pensioni e dallo slittamento al 1999 delle «finestre» previste nel 1998 per le pensioni d'anzianità (legge finanziaria per il 1998).

Con riferimento agli andamenti delle singole gestioni previdenziali, emerge che, nell'ambito delle gestioni dell'Assicurazione generale obbligatoria (AGO), il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD) registra un miglioramento del saldo: il coefficiente di copertura riferito alle rate di pensione a carico della gestione passa da 0,69 nel 1994 e nel 1995 a 0,81 nel 1996; nel 1997 esso scende a 0,78 per risalire a 0,82 nel 1998. Le gestioni degli autonomi registrano, invece, un progressivo peggioramento dovuto allo sfavorevole andamento sia del rapporto demografico sia del rapporto normativo-istituzionale che determina un'aliquota di equilibrio previdenziale in forte aumento e una copertura in progressivo calo. Il miglioramento della gestione dei coltivatori diretti, mezzadri e coloni (CDCM) nel 1998 è riconducibile esclusivamente al risparmio in termini di cassa conseguito con la mensilizzazione del pagamento delle pensioni. Anche i fondi speciali sostitutivi dell'AGO presentano andamenti piuttosto sfavorevoli delle variabili demografiche e normativo-istituzionali.

Per quanto concerne l'andamento della gestione tipica degli Enti previdenziali privatizzati, nel prospetto emergono in via generale saldi positivi fra entrate contributive e spesa per prestazioni istituzionali.

Fanno eccezione l'Ente nazionale di assistenza per gli agenti e i rappresentanti di commercio (ENASARCO) e la Cassa del notariato; in una situazione critica si trova anche l'INPGI con il progressivo avvicinamento delle entrate contributive alla spesa per prestazioni.

L'ENASARCO vede comunque migliorare nel 1998 la propria situazione, con un coefficiente di copertura che passa, per il complesso delle gestioni amministrate, dallo 0,81 nel 1997 allo 0,9 nel 1998. Per le sole gestioni previdenziali viene raggiunta una situazione di sostanziale pareggio (la copertura passa infatti dallo 0,73 allo 0,99), in seguito all'aumento del rapporto demografico numero assicurati/numero prestazioni e dell'elevamento dell'aliquota legale (dal 10 all'11,5 per cento).

La Cassa del notariato presenta nel 1998 una situazione pressoché invariata rispetto al 1997, con un coefficiente di copertura dello 0,9; con riguardo alla gestione delle sole prestazioni previdenziali si evidenzia una situazione di sostanziale equilibrio, con una copertura di poco superiore all'unità.

Per l'INPGI il coefficiente di copertura registra valori prossimi all'unità. Nel 1998 e per il complesso delle prestazioni erogate, la situazione rimane pressoché invariata rispetto al 1997 (il saldo passa da 34 miliardi nel 1997 a 37 miliardi nel 1998); con riguardo alle sole prestazioni previdenziali il saldo evidenzia una tendenza al miglioramento, passando da 23 miliardi nel 1997 a 38 miliardi nel 1998. Il miglioramento va messo in relazione agli effetti delle disposizioni normative volte ad elevare l'aliquota di contribuzione legale, in quanto il rapporto demografico si mantiene sui medesimi livelli del 1997 e quello normativo-istituzionale evidenzia una tendenza alla crescita.

Con riferimento agli altri Enti, si evidenzia, rispetto al 1997, un miglioramento del saldo, con l'unica eccezione della Cassa dei dottori commercialisti, che è comunque quella che registra il più elevato coefficiente di copertura.

Per alcuni Enti, quali la Cassa dei geometri e quella dei ragionieri, il favorevole andamento della gestione tipica è in parte attribuibile agli interventi normativi volti ad elevare l'aliquota contributiva legale.

Con riferimento all'evoluzione dei fattori demografici, gli Enti previdenziali privatizzati si trovano, al momento, in una situazione favorevole. Per tutti gli Enti privatizzati il rapporto demografico si colloca su valori molto superiori all'unità, evidenziando nella maggior parte dei casi un profilo crescente nel periodo 1994-98. La base assicurativa risulta alimentata ogni anno da un consistente flusso di nuove unità: la differenza fra il flusso netto annuo dei nuovi assicurati e il flusso netto annuo delle nuove pensioni risulta di segno positivo e crescente. Si tratta infatti di gestioni «giovani» caratterizzate da una base assicurativa che presenta una distribuzione a favore di età anagrafiche e anzianità contributive ancora relativamente basse.

Tuttavia, gli Enti privatizzati dovranno affrontare il processo di maturazione delle gestioni, in cui una quota progressivamente crescente degli iscritti, maturando i requisiti per il collocamento a riposo, incrementerà la massa dei beneficiari, impoverendo la base assicurativa.

Come verrà messo in evidenza nel secondo capitolo dedicato alle prospettive del sistema previdenziale, dall'esame dei bilanci tecnici contenenti le proiezioni degli equilibri tecnico-finanziari su un arco temporale di 15 anni, emergono per alcuni Enti segnali di potenziali fattori di squilibrio già a partire dai prossimi anni.

Si ritiene auspicabile pertanto il costante controllo dei meccanismi alla base del funzionamento del regime previdenziale per valutare con tempestività l'opportunità di misure a carattere strutturale volte a modificare le modalità di calcolo della pensione. Sarà così possibile contrastare adeguatamente gli effetti finanziari negativi indotti dalla progressiva crescita

del rapporto demografico numero pensioni/numero assicurati, derivante dal processo di maturazione delle gestioni.

Per la Cassa dei dottori commercialisti si evidenzia, nel periodo 1994-97, un graduale e progressivo miglioramento del saldo positivo fra entrate contributive e onere per prestazioni; per il 1998, invece, il saldo positivo registra una flessione, passando da 137 miliardi nel 1997 a 124 miliardi nel 1998, con un coefficiente di copertura pari a 2,4 in luogo di 2,8 dell'anno precedente.

Nel periodo 1994-97 le entrate contributive si evolvono sulla base di un tasso di incremento medio annuo dell'11,3 per cento, superiore a quello evidenziato dalla spesa per pensioni. L'aumento delle entrate contributive è connesso ad un incremento del monte dei redditi ai fini imponibili, in quanto l'entità dell'aliquota legale (dopo essere diminuita di 1 punto percentuale a partire dal 1996) rimane invariata. Per il 1998, invece, le entrate contributive registrano una flessione in valore assoluto, nonostante l'aumento della massa reddituale (a seguito delle nuove iscrizioni e dell'incremento del reddito medio della categoria): ciò va probabilmente messo in relazione all'intervento normativo che ha abbassato il tetto della contribuzione minima soggettiva ed integrativa, in coerenza con la riduzione dell'aliquota legale operata nel 1996.

L'aliquota di equilibrio previdenziale, inferiore sia a quella legale sia a quella effettiva, evidenzia, nello stesso arco temporale, una tendenza al miglioramento, passando dal 4,5 per cento nel 1994 al 3,2 per cento nel 1998: l'aumento del rapporto normativo-istituzionale risulta più che compensato dalla riduzione del rapporto numero prestazioni/numero assicurati.

Per la Cassa forense il coefficiente di copertura evidenzia una tendenza alla crescita (da 1,42 nel 1994 a 1,53 nel 1998), come pure il rapporto demografico numero assicurati/numero prestazioni (da 3,35 nel 1994 a 4,2 nel 1998). Le entrate contributive si evolvono sulla base di un tasso di crescita medio annuo pari a circa il 13 per cento (l'aumento è connesso alla favorevole evoluzione del monte dei redditi ai fini imponibili, in seguito alla consistente crescita del numero degli assicurati); la spesa per pensioni registra una crescita annua dell'ordine del 12,6 per cento, leggermente inferiore a quella evidenziata dalle entrate per contributi.

Anche l'Ente dei veterinari e la Cassa dei consulenti del lavoro vedono aumentare il coefficiente di copertura, che nel 1997 e nel 1998 si colloca rispettivamente all'1,46 e a 2. Nel primo caso il rapporto demografico passa dal 2,6 nel 1997 al 2,68 nel 1998; nel secondo caso esso evidenzia una lieve riduzione passando nello stesso arco temporale dal 4,17 al 4,11.

Per l'Inarcassa e la Cassa dei ragionieri, il coefficiente di copertura diminuisce fino al 1997, per aumentare nel 1998; per il primo Ente in seguito all'aumento del rapporto demografico; per il secondo il rapporto demografico peggiora lievemente come pure il rapporto normativo-istituzionale, che risultano però compensati dall'elevamento dell'aliquota legale per il secondo scaglione di reddito.

L'Ente nazionale di previdenza e assistenza medici (ENPAM) vede migliorare il saldo positivo complessivo, a seguito dell'andamento del fondo generale (che rappresenta la gestione maggioritaria per numero di iscritti e pensionati), in quanto i fondi minori evidenziano un peggioramento.

Per l'Ente dei geometri il coefficiente di copertura registra, nel periodo esaminato, una lieve diminuzione, attestandosi nel 1998 a 1,2. L'aliquota di equilibrio previdenziale, inferiore a quella effettiva, registra nel 1998 un leggero aumento, in seguito all'aumento del rapporto pensione media/retribuzione media e alla lieve flessione del rapporto numero assicurati/numero prestazioni. Quest'ultimo risulta in progressiva diminuzione a partire dal 1994: il numero degli assicurati aumenta, ma il ritmo di crescita dello *stock* di pensioni risulta più sostenuto, con un flusso netto annuo di nuove pensioni superiore a quello di nuovi assicurati.

L'andamento del gettito contributivo sembra legato soprattutto all'adozione di interventi normativi: nel 1995 l'incremento dipende dall'elevamento dell'aliquota legale; il gettito si mantiene pressoché costante nel 1996 e nel 1997, per riprendere a crescere nel 1998, anno nel quale l'aliquota legale viene nuovamente innalzata di ben 3 punti percentuali (dal 7 al 10 per cento).

Con riguardo alla Cassa del notariato e al complesso delle prestazioni erogate, il saldo negativo registra nel 1998 un lieve peggioramento, collocandosi a 33 miliardi, a fronte dei 23 miliardi nel 1997: il coefficiente di copertura si mantiene pressoché invariato, collocandosi nel 1997 e nel 1998 su un valore dell'ordine dello 0,9. Passando a considerare le sole prestazioni IVS, l'andamento congiunto delle entrate contributive e della spesa per prestazioni, determina un saldo complessivo di gestione che assume un valore negativo nel 1995 e nel 1996, per collocarsi su valori positivi nel 1997 e nel 1998, a causa, prevalentemente, dell'intervento normativo volto ad elevare l'aliquota di contribuzione legale. Con riferimento all'andamento degli indicatori di equilibrio finanziario, il rapporto demografico evidenzia un peggioramento (da 1,95 nel 1994 a 1,87 nel 1998), come pure il rapporto normativo-istituzionale (da 0,35 nel 1994 a 0,41 nel 1998).

L'INPGI registra nel 1998 un saldo positivo pari a 37 miliardi, che si mantiene sui medesimi livelli di quello registrato nel 1997 (pari a 34 miliardi), con un coefficiente di copertura che registra valori prossimi all'unità. Passando a considerare le sole prestazioni previdenziali, il saldo positivo evidenzia nel 1998 un miglioramento (da 23 miliardi nel 1996 e 1997 a 38 miliardi nel 1998). L'aliquota di equilibrio previdenziale rimane pressoché invariata rispetto ai livelli del 1997 (27,5 per cento), risultando di poco inferiore all'aliquota legale (27,97 per cento nel 1998). Il rapporto demografico passa da 2,39 nel 1994 a 2,33 nel 1997 e 1998.

Dal lato del finanziamento, le entrate contributive presentano un tasso di crescita del 6 per cento nella media del periodo 1994-98: ciò è dovuto all'incremento del monte reddituale (in seguito alla crescita del reddito medio professionale e, in misura inferiore, all'ampliamento della base as-

sicurativa «attiva») e all'elevamento dell'aliquota contributiva legale (nella misura di 0,7 punti percentuali dal 1996 e di 0,1 punti percentuali dal 1998). La spesa per pensioni presenta un *trend* di crescita più sostenuto (dell'ordine del 7,4 per cento nella media del periodo considerato), connesso all'evoluzione del numero delle pensioni e dell'importo medio delle prestazioni, che aumenta in seguito ad una redistribuzione dello *stock* di pensioni a favore di quelle di nuova liquidazione di importo più elevato.

1.2 La gestione del patrimonio immobiliare e mobiliare

Un'attenta gestione del patrimonio detenuto dagli Enti rappresenta un requisito imprescindibile dell'attività dei fondi di previdenza integrativa privati a capitalizzazione, in quanto costituisce una forma di garanzia dei crediti vantati dagli assicurati e dai beneficiari delle prestazioni. Per gli Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza (basati su un sistema a ripartizione e tendenti al pareggio delle entrate e delle uscite), un buon utilizzo dei flussi finanziari e una gestione del patrimonio improntata a criteri di efficienza, pur non rientrando tra i compiti istituzionali degli Enti, costituisce un'importante forma di investimento ai fini della determinazione dei saldi complessivi di gestione. Ciò assume un rilievo ancora maggiore nel caso degli Enti previdenziali privatizzati, che in seguito all'autonomia gestionale prevista dal decreto legislativo n. 509 del 1994 sono esclusi da finanziamenti pubblici.

L'opportunità o meno di una dismissione di parte o di tutto il patrimonio immobiliare da parte degli Enti pubblici, di cui si è a lungo discusso e ora è oggetto di una delega contenuta nella recente legge finanziaria, dipende allora da considerazioni circa la capacità di produrre reddito e di contenere i costi direttamente connessi alla gestione del patrimonio. Come si vedrà fra breve, il fatto che i rendimenti assumano valori piuttosto contenuti sembra giustificare programmi di dismissione degli immobili degli Enti pubblici.

Nel prospetto D vengono illustrati i principali risultati della gestione del patrimonio immobiliare. A partire dalla consistenza e dalla composizione del patrimonio detenuto dagli Enti nonché dai proventi ad esso direttamente imputabili (al lordo e al netto dei costi di gestione), sono stati costruiti alcuni indicatori di redditività. Il patrimonio, classificato in immobili da reddito locato a terzi e in immobili strumentali adibiti ad usi diretti, viene valutato in base al valore di bilancio, al valore catastale, ai prezzi di acquisto e ai prezzi di mercato.

Ai fini di una corretta e significativa comparazione dei livelli di redditività fra i diversi Enti, i confronti devono essere effettuati con riguardo ai rendimenti considerati al netto delle spese direttamente imputabili alla gestione del patrimonio e calcolati sul patrimonio ai prezzi di mercato. I rendimenti netti consentono di avanzare considerazioni su un'efficiente gestione, in quanto tengono conto dell'andamento dei costi di gestione in relazione all'ammontare complessivo dei proventi, che costituiscono