

obiettive, si risolve in fattori di privilegio; tale finalità viene perseguita prefigurando un unico sistema previdenziale a regime (salvo le specificità dovute alle sole perduranti effettive ragioni di specialità) da conseguire attraverso un processo graduale<sup>11</sup> che, per quanto riguarda l'armonizzazione dei vari regimi previdenziali esistenti, è affidato soprattutto a provvedimenti delegati.

Gli atti normativi così emanati<sup>12 13</sup> hanno completamente ridisegnato il previgente sistema, seppure con la gradualità resa necessaria: a) dalle diversità delle situazioni regolate; b) dalle implicazioni di carattere contributivo, (e quindi di costo del lavoro); c) dalla necessità di tenere conto delle aspettative individuali consolidate in vigenza delle precedenti regole, con adozione a tal fine peraltro del metodo del pro-rata, con i profili di problematicità che tale strumento può determinare<sup>14</sup>; d) dalla connessa esigenza di regolamentazione delle uscite, qui anche in considerazione di processi di ristrutturazione e riconversione dell'apparato produttivo.

Il secondo fondamentale principio della riforma è sicuramente rappresentato dal rigoroso rispetto degli equilibri gestionali, garantiti dall'opzione operata - ai fini del calcolo della pensione spettante - in favore del c.d. "sistema contributivo" in quanto molto più adeguato a proporzionare fra loro contributi e prestazioni, e dall'introduzione di un meccanismo per definire i tassi di rendimento delle pensioni predeterminato, strettamente collegato alle variazioni del PIL.

---

<sup>11</sup> Si configura così un vero e proprio sistema previdenziale parallelo a quello delineato a regime, dato il lungo periodo di transizione previsto, che va sicuramente oltre la comune nozione di transitorietà. A ciò si aggiunga che il mantenimento, per i lavoratori con più di 18 anni di anzianità contributiva al 31.12.95, del sistema retributivo, dà luogo alla configurazione di tre sistemi previdenziali concomitanti: a) nuovi iscritti (applicazione integrale del sistema contributivo); b) lavoratori con meno di 18 anni di anzianità contributiva al 31.12.95 (applicazione del sistema contributivo con il sistema del pro-rata per le anzianità successive a tale data); c) lavoratori con oltre 18 anni di anzianità al 31.12.95, per i quali, come si è detto, continua ad applicarsi integralmente il sistema retributivo; va peraltro ricordata la possibilità, disposta dalla stessa legge 335/95, di optare per l'intera liquidazione del trattamento con il sistema contributivo.

<sup>12</sup> Cfr. Appendice A.

<sup>13</sup> A tali provvedimenti devono altresì aggiungersi gli interventi normativi attuati non nel contesto della legge 335/95 e dei provvedimenti attuativi di essa, ma comunque comportanti misure di armonizzazione di regimi previdenziali. Ci si riferisce alla soppressione del fondo degli autoferrotranvieri, disposto dal D.Lgs. 29 giugno 1996, n. 414 a decorrere dal 1° gennaio 1996, e alla soppressione del fondo degli spedizionieri doganali, disposto a decorrere dal 1° gennaio 1998 dalla legge 16 luglio 1997, n. 230, con confluenza dei rispettivi iscritti nell'assicurazione generale obbligatoria.

<sup>14</sup> Il sistema del pro-rata è visto come strumento di regolazione dei processi di mutamento dei quadri normativi nel presupposto dell'impossibilità di modificare, a pena di possibili censure di costituzionalità, situazioni già consolidate nel patrimonio del singolo lavoratore. Peraltro non può non rilevarsi che un'applicazione acritica ed automatica dello strumento comporta la definitiva acquisizione nel patrimonio del singolo anche delle situazioni che si sono andate determinando per effetto di disposizioni frutto spesso più di politiche settoriali di favore che di ragioni oggettive connesse all'effettiva peculiarità e/o gravosità dell'attività svolta. Tali aspetti devono dunque essere valutati nel definire processi di riforma, anche eventualmente attraverso la confluenza nell'AGO (come nel caso del fondo degli autoferrotranvieri, ai sensi del già ricordato D.Lgs. 414/96 - vedi anche il paragrafo 3.1.2) di regimi previdenziali in strutturale squilibrio finanziario, che ciò nonostante hanno continuato ad operare con regole di favore, determinando ulteriore accumulazione di aspettative, pur nella ormai acquisita coscienza e consapevolezza dell'impossibilità di continuarle a mantenere; aspettative la cui integrale tutela potrebbe apparire in tale evenienza non più pienamente apprezzabile in termini costituzionali.

Mantenendo il sistema di "gestione a ripartizione", imposto anche dal cospicuo "stock" di pensionati esistente al 31 dicembre 1995, il nuovo metodo di calcolo contributivo rappresenta una innovazione radicale. Nel nuovo metodo i contributi previdenziali versati dal lavoratore durante la vita lavorativa vengono accumulati attraverso un processo di capitalizzazione agganciato al tasso di crescita del reddito nazionale monetario. Al momento del pensionamento, poi, il capitale accumulato viene distribuito sulla base della speranza di vita dell'individuo, con applicazione di un coefficiente, parametrato dunque all'età di accesso alla prestazione. Di tale coefficiente è prevista la rideterminazione con cadenza decennale<sup>15</sup>. La rendita pensionistica è inoltre calcolata applicando anticipatamente un tasso di sconto dell'1,5%<sup>16</sup>.

Il sistema contributivo, ponendo in correlazione più stretta il livello del trattamento pensionistico erogato con quello dei contributi versati, si configura, in quanto inteso a rendere economicamente sostenibile il sistema, come strumento essenziale al conseguimento dell'obiettivo di riequilibrio finanziario perseguito dalla riforma, laddove la formula di calcolo propria del sistema retributivo, che determina il trattamento pensionistico sulla media delle ultime retribuzioni percepite, comportava l'attribuzione di tassi di rendimento quasi del tutto scollegati dall'andamento dell'economia nazionale.

Difatti il sistema retributivo, oltre ad applicare tassi di rendimento finanziariamente non sostenibili, perché superiori al tasso di crescita dei contributi destinati al trattamento previdenziale, risultava iniquo per i beneficiari in quanto i tassi di rendimento offerti dal sistema pensionistico si presentavano diversi in relazione al regime previdenziale di appartenenza, all'età del pensionamento ed alla dinamica retributiva nel corso del periodo di attività<sup>17</sup>.

In coerenza al consolidato principio di corrispettività tra contribuzioni e prestazioni, nel sistema contributivo l'istituto dell'integrazione al minimo della pensione viene ad essere superato in quanto per accedere al trattamento antecedentemente al 65° anno di età occorrerà aver conseguito una contribuzione che dia luogo ad un trattamento non inferiore a 1,2 volte l'assegno sociale. Del resto i casi in cui troverà applicazione l'istituto vengono comunque ad essere ridotti per effetto dell'incremento dei requisiti minimi di anzianità contributiva e di età anagrafica, della generalizzazione

---

<sup>15</sup> La determinazione decennale del periodo di rivisitazione del coefficiente è, come è noto, uno dei profili più controversi della riforma. A parte ogni considerazione circa l'evoluzione dei coefficienti in funzione costante dei mutamenti dei dati demografici, vanno rilevati gli effetti che si determinano sulle propensioni al pensionamento a causa della presenza di momenti temporali definiti, da cui dipende la quantificazione del trattamento.

<sup>16</sup> In particolare, nella formula contributiva, l'importo della pensione si ottiene moltiplicando il montante individuale virtualmente accantonato dal lavoratore, su un importo massimo indicizzato di reddito assoggettabile (pari a 139 milioni di lire circa per il 1998) per il coefficiente di trasformazione relativo all'età dell'assicurato al momento del pensionamento. L'aliquota contributiva di computo è stata fissata al 33%. Per le prestazioni di inabilità o per gli assegni di invalidità che spettino ad un lavoratore che non abbia ancora compiuto i 57 anni, si fa riferimento al coefficiente di 57 anni. Ugual riferimento è utilizzato per la pensione che spetti ai superstiti di un lavoratore attivo morto prima dei 57 anni.

<sup>17</sup> In particolare il sistema retributivo favoriva i pensionati in giovane età (attraverso l'istituto delle pensioni di anzianità), chi aveva carriere "veloci" con retribuzioni molto alte negli ultimi anni di attività e i lavoratori autonomi che ottenevano rendimenti più elevati rispetto ai contributi versati.

dell'obbligo assicurativo per tutti i prestatori di lavoro autonomo e della più ampia utilizzazione dell'istituto della ricongiunzione, in quanto tali fattori possono concorrere al conseguimento di un trattamento pensionistico, maturato a calcolo (ovvero in base all'anzianità contributiva) almeno pari a quello minimo attualmente previsto.

L'intervento del 1995 assume in definitiva natura di riforma di sistema caratterizzata dal ritorno tendenziale al modello delle assicurazioni sociali, con naturale e coerente valorizzazione del principio della corrispettività fra contributi e prestazioni nel ripristinato primato degli equilibri gestionali<sup>18</sup>. Ciò pur nella persistenza di situazioni proprie di passati regimi (la conservazione del sistema a ripartizione, la disciplina tra pensione e redditi di lavoro, l'ammontare minimo della pensione, etc.), classificabili più come espressioni di consolidati principi solidaristici che contraddizioni rispetto al nuovo modello.

Sotto il profilo degli effetti finanziari l'opzione della 335/1995 in favore del sistema contributivo di calcolo delle pensioni ha di per sé una forte suggestione, rendendo trasparente ed evidente la correlazione, pur con le eccezioni innanzi dette, tra contribuzione e prestazioni, ma analogo risultato di corrispettività poteva essere raggiunto tramite gli interventi che, nell'ambito del sistema retributivo, erano finalizzati a riferire il calcolo della prestazione alla contribuzione versata non più negli ultimi anni di attività, ma nell'intero arco della vita lavorativa.

Se è così, sempre sotto il profilo degli effetti finanziari, la più significativa novità della riforma pare invece doversi cogliere nel vincolo introdotto sui tassi di rendimento virtuale delle pensioni, anticipatamente calcolato e indissolubilmente collegato alle variazioni del PIL. Ciò consente di tenere sotto stretto controllo il rendimento delle pensioni, in modo che il medesimo risulti permanentemente coerente alle variazioni e dei redditi soggetti a contribuzione (e, quindi, delle contribuzioni) e del prodotto interno lordo, mediante meccanismi di periodici adeguamenti sia del tasso annuo di capitalizzazione (tasso di rivalutazione delle annualità pregresse di contribuzione concorrenti alla formazione del montante contributivo virtuale individuale), che dei coefficienti di trasformazione (risultanti dal calcolo della vita media residua della popolazione, maschi e femmine, nelle medesime classi di età).

L'effetto di riduzione della tendenza espansiva della spesa previdenziale si realizza poi mediante: a) il contenimento dell'aliquota di computo del trattamento pensionistico nel sistema contributivo (il 33% della retribuzione imponibile per i lavoratori dipendenti ed il 20% del reddito imponibile per quelli autonomi); b) l'imposizione di un massimale del reddito ovvero della retribuzione imponibile; c)

<sup>18</sup> Al riguardo si deve tuttavia osservare che il principio della piena corrispondenza fra contributo versato e aliquota accreditata non è pienamente garantito dalla legge di riforma, in quanto si registrano o possono registrarsi scostamenti, sia sotto il profilo di una minore aliquota contributiva effettiva rispetto a quella computata (come nel caso dei lavoratori autonomi, anche se sul punto è poi intervenuto, come si vedrà, l'art. 59, c. 15 della legge 449/97 che, a regime, ha ridotto lo scostamento ad un punto percentuale, portando al 19% l'aliquota di finanziamento, rispetto a quella del 20% di computo stabilita dalla legge 335/95), ma anche all'opposto per il superamento dell'aliquota di computo da parte dell'aliquota di finanziamento, imputabile ad esigenze di equilibrio finanziario della gestione di competenza. Sul punto vedi pag. 30, relativamente alle gestioni elettriche e volo presso l'Inps.

una più rigorosa disciplina del cumulo fra redditi di lavoro e previdenziali e della pensione di "anzianità" che rimarrà a regime per chi avrà un'anzianità lavorativa di 40 anni; d) l'introduzione di livelli reddituali per la erogazione delle pensioni di reversibilità; e) l'introduzione della sostanziale unicità della prestazione previdenziale in presenza del medesimo evento invalidante.

A sua volta, con riguardo sempre alle implicazioni finanziarie, lo stesso processo di armonizzazione della pluralità dei regimi previdenziali esistenti realizza non solo una razionalizzazione ispirata ai suddetti criteri di equità, ma avvia al contempo un percorso di riequilibrio finanziario delle diverse gestioni, nella ricordata prospettiva di convergenza delle diverse discipline<sup>19</sup>.

La legge 335/95 prosegue inoltre nello sviluppo organico della normativa sulle forme pensionistiche complementari, introdotta - in attuazione dell'articolo 3 1° comma lett. v) della legge 421/1992- dal D. Lgs. 21 aprile 1993 n.124 così come modificato dal D. Lgs. 585/1993, viene concepita come elemento fondamentale del riformato sistema previdenziale (ciò anche se la prevista facoltatività di tale forma previdenziale e dell'adesione alla medesima dei singoli sembra contraddire la valenza pubblicistica che l'istituto dovrebbe possedere, mentre la rigida disciplina operativa costituisce obiettivo ostacolo a assumere detta forma previdenziale tra quelle esclusivamente finalizzate al perseguimento di interessi privatistici). Appare evidente che lo sviluppo della previdenza complementare è sollecitato dall'esigenza di far fronte alla crescente insufficienza di risorse da destinare alla previdenza obbligatoria, nella prospettiva di rendere il nuovo sistema, idoneo ad innescare un circuito virtuoso, con l'obiettivo primario di salvaguardare le garanzie di livello della protezione sociale (esistenza libera e dignitosa) e del tenore di vita realizzato nell'esperienza di lavoro. Naturalmente, il regime fiscale attraverso l'adozione di meccanismi di incentivazione del risparmio previdenziale di risorse altrimenti indirizzate ai consumi si pone come condizione decisiva per l'opzione a favore della previdenza complementare. Al riguardo non può peraltro non rilevarsi che i limiti attualmente esistenti in ordine e alla deducibilità ai fini fiscali degli accantonamenti e all'entità dei contributi accantonabili riferita alla percentuale del 10% della retribuzione, non sembrano favorire il pieno sviluppo della previdenza complementare prefigurato dall'articolo 1 comma 1 della legge 335/1995.

### *1.2. Gli interventi successivi alla legge 335/95, in particolare la legge 449/97*

Sotto la spinta di sopravvenute emergenze e mutate necessità il sistema previdenziale è tuttavia è tornato ben presto ad essere oggetto di discussione e confronto, nella prospettiva di interventi che nell'ambito di una globale rivisitazione del welfare riequilibrassero il peso della spesa previdenziale. Preceduto ed accompagnato dall'ormai usuale provvedimento di blocco dell'accesso ai trattamenti pensionistici di anzianità, il complesso normativo di cui all'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, è il risultato di tale dibattito.

---

<sup>19</sup> Ne consegue che, seppure in una prospettiva di medio e lungo periodo, il completarsi del processo di armonizzazione - in riferimento ai regimi obbligatori gestiti da enti pubblici - con la definizione di un sistema sostanzialmente omogeneo di regole previdenziali, potrà costituire forte fattore di superamento, in uno con altri fattori demografici e attuariali, del pluralismo gestionale, venendo meno il fattore costituito dalle specificità dei regimi di riferimento.

Esso, per la vastità e significatività degli argomenti previdenziali affrontati e trattati, si pone come un naturale sviluppo e completamento della riforma del 1995, accelerando e completando i processi di armonizzazione dei trattamenti previdenziali. In tale direzione vanno ricordati i seguenti principali aspetti :

- a) la modificazione dei requisiti di accesso delle pensioni di anzianità; in particolare, le disposizioni in oggetto (comma 6) si pongono come un definitivo superamento delle c.d. "pensioni baby", con un sostanziale allineamento dei dipendenti pubblici ai privati;
- b) le disposizioni in materia di: applicazione generalizzata delle aliquote di rendimento di cui all'articolo 12 del D. Lgs. 30 dicembre 1992 n. 503; limitazione delle supervalutazioni di servizio e abrogazione - ai fini della determinazione sia dell'anzianità contributiva che della misura della pensione - del computo per arrotondamento in eccesso o in difetto delle frazioni di anno; abrogazione delle disposizioni in vigore a carico delle forme obbligatorie, sostitutive, esclusive o esonerative nonché di quelle integrative degli enti di cui alla legge 70/1975 e successive modificazioni, che prevedono la trasformazione di quote di pensione in forma di capitale<sup>20</sup>;
- c) l'applicazione a tutti coloro che risultano destinatari di forme previdenziali con prestazioni definite in aggiunta o ad integrazione del trattamento pensionistico obbligatorio, - ai fini del conseguimento di detto trattamento- delle disposizioni dell'assicurazione generale obbligatoria di appartenenza in materia di requisiti di accesso e di decorrenza (comma 3);
- d) l'accelerazione delle fasi transitorie per l'applicazione "a regime" dei requisiti anagrafici e contributivi previsti per gli iscritti al Fondo Volo e all'ENPALS, nonché per il personale militare e per quello non contrattualizzato dello Stato (comma 12);
- e) l'elevazione delle aliquote contributive per gli artigiani e commercianti, per i coltivatori diretti, coloni e mezzadri, nonché per i soggetti iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2 comma 26 della legge 335/1995 che non risultino iscritti ad altre forme obbligatorie, con introduzione per costoro di una specifica aliquota contributiva per finanziare l'onere derivante dall'estensione ad essi della tutela relativa alla maternità ed agli assegni al nucleo familiare (commi 15 e 16)<sup>21</sup>;
- f) l'allineamento delle aliquote contributive delle forme pensionistiche sostitutive gestite dall'INPS, ove inferiori, a quella vigente per il FPLD (comma 17);

<sup>20</sup> Nella materia, rimangono in vigore le disposizioni derogatorie previste per il personale di volo dal D. Lgs. 164/1997, anche se i requisiti di accesso alle prestazioni previste risultano modificati in senso significativamente restrittivo (comma 2).

<sup>21</sup> La disposizione merita particolare attenzione per diversi ordini di ragioni:

- a) si opera una divaricazione nell'ambito della gestione tra gli iscritti, in funzione dell'iscrizione o meno ad altra forma assicurativa obbligatoria;
- b) viene introdotta una parificazione a regime delle aliquote (sia di finanziamento che di computo) con i lavoratori autonomi;
- c) per contro sono stabiliti profili di copertura assicurativa che completano il regime previdenziale, con elementi significativamente propri del regime assicurativo dei lavoratori subordinati.

Come evidente, si tratta di aspetti innovativi che possono avere importanti effetti sul piano del mercato del lavoro e delle tipologie dei diversi rapporti.

g) l'equiparazione dei lavoratori dipendenti a quelli autonomi in materia di cumulo fra pensione e redditi di lavoro autonomo (comma 14).

Tra le disposizioni che, con carattere invece congiunturale, incidono sui volumi di spesa, debbono certamente citarsi quelle relative ai tagli, assoluti per il 1998 e parziali per i tre esercizi successivi, disposti dal comma 13 del citato articolo 59 sul sistema di perequazione automatica al costo della vita per i trattamenti di pensione più elevati, in quanto evidentemente ritenuti dal legislatore di entità tale da poter sopportare un simile provvedimento senza che i soggetti percipienti subiscano una lesione significativa della c.d. "adeguatezza" della pensione goduta.

Particolarmente significativo, nel quadro dei percorsi di riequilibrio patrimoniale e finanziario del sistema previsti e descritti nell'articolo 1 comma 5 della legge 335/1995, l'articolo 59 comma 17 della legge 449/1997. Detta norma, nella sua iniziale proposizione (adeguamento dell'aliquota contributiva delle forme di previdenza sostitutive gestite dall'INPS a quella prevista per il FPLD), segue le logiche generali, secondo le quali le difficoltà gestionali debbono essere fronteggiate mediante meccanismi di inasprimento degli obblighi contributivi. Peraltro, la seconda parte della disposizione in esame, nell'attribuire alla potestà amministrativa dei Ministri del lavoro e del tesoro (previa proposta dei rispettivi comitati di vigilanza o di gestione delle citate gestioni forme pensionistiche), "in presenza di gravi squilibri finanziari di carattere permanente", la competenza ad intervenire - ovviamente in misura limitativa - sui parametri di liquidazione dei trattamenti pensionistici, introduce nel sistema, sia pure limitatamente ad alcuni fondi (ma è ben nota la potenzialità espansiva di simili situazioni), un meccanismo di delegificazione rispetto alle sopracitate disposizioni generali, tanto più incisivo perché esclusivamente finalizzato al risanamento della gestione senza limiti o prescrizioni di sorta che non siano quelli necessari per raggiungere ed assicurare il riequilibrio finanziario e patrimoniale del fondo. La norma sopracitata richiama e sostanzialmente riproduce quanto previsto per gli enti previdenziali privatizzati nelle ipotesi di dissesto (articolo 3 comma 12 della legge 335/1995)<sup>22</sup>; tuttavia, a parte la considerazione che i poteri nella fattispecie attribuiti agli organi di gestione trovano appunto ragione e fondamento nel regime privatistico autofinanziato garantito e mantenuto dalla legge, si deve rilevare che nel caso degli enti privatizzati le eventuali modificazioni delle prestazioni previdenziali possono essere introdotte soltanto per l'avvenire attraverso il meccanismo del "pro rata", che rende intangibili e definitivamente acquisiti i diritti previdenziali maturati da ciascun iscritto a tale data. Diversamente sembra operare invece l'articolo 59 comma 17 della legge 449/1997, che, oltre ad incidere su fondi obbligatori pubblici aventi natura sostitutiva rispetto all'Assicurazione Generale Obbligatoria e gestiti direttamente dall'INPS, non

<sup>22</sup> Relativamente agli enti privatizzati di cui al D.Lgs. 509/94, non appare invece in linea con l'orientamento di rigorosa ricerca di equilibri gestionali la disposizione a carattere sostanzialmente interpretativo, relativa alla norma relativa al calcolo dell'entità delle riserve tecniche che i citati enti privatizzati sono tenuti ad accantonare; il riferire permanentemente detto importo (comma 20), seppure con previsione di adeguamenti affidati a decreto interministeriale all'entità delle pensioni in essere per l'anno 1994 modifica le finalità dell'istituto, posto originariamente a garanzia dinamica degli equilibri finanziari futuri del fondo, e lo trasforma in un mero indicatore di riferimento, insufficiente per la valutazione di possibili anomalie gestionali, soprattutto in relazione a fondi di piccola dimensione.

prevedendo espressamente alcuna salvaguardia per i cosiddetti "diritti quesiti", sembra consentire perfino l'introduzione di modificazioni peggiorative in termini di prestazioni previdenziali anche per i periodi di iscrizione antecedenti i fatti e le situazioni causa dell'accertato dissesto.

Per quanto riguarda l'esclusione dal nuovo regime degli accessi ai trattamenti di anzianità di alcune categorie di lavoratori, cui è assicurato il più favorevole regime transitorio previsto dalla legge 335/95, deve essere valutata in sostanziale controtendenza rispetto alle finalità razionalizzatrici e perequative della riforma del 1995 l'esclusione dal nuovo regime dei trattamenti di anzianità delle categorie degli operai ed equivalenti e dei lavoratori dipendenti già iscritti per almeno un anno a forme di previdenza obbligatoria in età compresa tra i 14 ed i 19 anni<sup>23</sup>.

Appare invece conseguente alle scelte già operate dal legislatore del 1995 l'esclusione dei lavoratori in mobilità cassa integrazione o prepensionamento; ciò in considerazione dell'evidente diversità, sotto il profilo funzionale, di tali situazioni, collegate alle caratteristiche del mercato del lavoro e dei processi già avviati di riduzione del personale, facenti affidamento sul pregresso regime.

Infine, tra i provvedimenti successivi alla legge 335/95, che rivestono importanza anche a fini previdenziali, occorre citare il complesso di disposizioni delegate emanato in base alla legge 23 dicembre 1996, n. 662 in materia fiscale, ed in modo particolare il D.Lgs. 2 settembre 1997, n. 314, relativo alla "armonizzazione, razionalizzazione e semplificazione delle disposizioni fiscali e previdenziali concernenti i redditi da lavoro dipendente". Esso infatti, prevedendo in particolare l'armonizzazione delle basi imponibili fiscali e contributive, ha comportato significative innovazioni sul regime previdenziale di taluni redditi, le cui implicazioni sul piano delle entrate contributive, e quindi sul costo del lavoro, ma anche su quello della (futura) spesa pensionistica, meritano attenta considerazione<sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> L'individuazione delle mansioni equivalenti per pari gravosità a quelle operaie è rimessa dall'art. 59, c. 10, della legge 449/97 ad un decreto interministeriale da emanarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge. Al riguardo ci si limita ad osservare che tale attività di ricognizione appare estremamente complessa, anche in considerazione del pressoché ormai generalizzato inquadramento unico dei lavoratori previsto dai diversi contratti collettivi, laddove possono oltre tutto paventarsi effetti di contenzioso giudiziale.

<sup>24</sup> Il provvedimento pertanto comporta il superamento della tradizionale autonomia della qualificazione a fini contributivi-previdenziali degli emolumenti; tale superamento, se costituisce un'evidente semplificazione del sistema, in uno con il meccanismo di compensazione tra partite fiscali e contributive, può tuttavia determinare effetti contraddittori, tenuto conto della persistente diversità delle implicazioni fiscali rispetto a quelle previdenziali, in quanto solo a queste ultime, come è noto, sono correlati diretti effetti in termini di controprestazioni. Ulteriore conseguenza è il rilievo che il legislatore tributario assume sempre più anche in termini previdenziali.

## 2. Caratteristiche e risultati generali della rilevazione

### 2.1. Caratteristiche della rilevazione

Come si è detto in precedenza, l'obiettivo del rapporto è quello di offrire un quadro quantitativo dettagliato dei vari fondi che compongono la previdenza obbligatoria italiana, analizzando anche la dinamica degli indicatori desunta dai risultati della gestione, con lo scopo di inquadrarne l'andamento e - laddove possibile - verificare gli effetti della normativa più recente.

Tali obiettivi hanno comportato un complesso lavoro di base, finalizzato alla raccolta e alla verifica di una notevole quantità di dati. I risultati conseguiti contribuiscono a rendere più completa l'analisi dell'andamento delle diverse gestioni previdenziali che, finora, si è prevalentemente basata su dati non omogenei e difficilmente confrontabili. Inoltre, la disponibilità di un database omogeneo ed esauriente del sistema pensionistico obbligatorio costituisce un indispensabile punto di partenza per la costruzione di modelli previsionali, a cui sarà in parte dedicata l'attività del Nucleo nei prossimi mesi.

Gli indicatori elaborati per ciascuna gestione - i più importanti dei quali sono quelli relativi al rapporto tra prestazioni e contributi e alle diverse aliquote di equilibrio (aliquota di equilibrio, aliquota statistica e contabile)<sup>25</sup> - permettono di evidenziare l'andamento degli elementi fondamentali della previdenza pubblica italiana a partire dal 1989. In particolare, confrontando l'aliquota contributiva media in vigore nei vari anni con l'aliquota di equilibrio si ottiene un indicatore sintetico della situazione economico-finanziaria di ogni gestione.

Dall'analisi effettuata emergono con evidenza le diversità che storicamente si sono venute a determinare nell'assetto dei vari regimi previdenziali. Tali diversità sono dovute al fatto che l'evoluzione normativa delle singole gestioni, oltre a nascere da esigenze categoriali, è proceduta in maniera indipendente e spesso frammentaria al di fuori da un disegno organico generale.

Il connotato categoriale delle diverse gestioni si presenta anche nella dinamica dei risultati economici in quanto, oltre agli effetti delle variabili demografiche ed occupazionali su ogni singolo fondo, gli equilibri risentono dell'impatto che le singole normative hanno sull'entità delle prestazioni.

L'impegno inteso ad individuare variabili omogenee da utilizzare per la determinazione degli indicatori permette sia di confrontare fondi diversi - pur con tutti i necessari distinguo che verranno compiuti su ciascuna gestione - sia di porre le premesse per una più attenta e mirata attività di monitoraggio.

I dati raccolti e analizzati si riferiscono al periodo 1989-97 e riguardano l'insieme dei fondi che gestiscono le forme obbligatorie di previdenza per invalidità, vecchiaia e superstiti. Si tratta nel complesso di 37 gestioni, appartenenti a 19 enti diversi, alcune delle quali sono sorte durante il periodo in esame (per esempio l'INPDAP), mentre

---

<sup>25</sup> Per gli aspetti definitivi delle diverse nozioni di aliquota di equilibrio si veda l'Appendice B al primo volume.

altre (Fondo trasporti dell'INPS e Fondo spedizionieri doganali) sono state soppresse.

Non rientrano nel campo del monitoraggio della spesa previdenziale assegnato al Nucleo, e quindi sono escluse dalla rilevazione, le pensioni indennitarie, assistenziali e di benemerenzia. In particolare, sono escluse le pensioni sociali erogate dall'INPS, quelle per non vedenti, non udenti e invalidi civili erogate dal Ministero dell'Interno, quelle per infortunio sul lavoro erogate dall'INAIL, dall'ENPAIA e dall'IPSEMA, e quelle di guerra concesse dal Ministero del Tesoro.

I dati relativi al 1997 sono tratti dal bilancio di previsione degli enti. Per quanto attiene all'anno iniziale, si è fatto riferimento al 1989 che costituisce il primo anno di applicazione della legge 88/89, in base alla quale è stata effettuata una ristrutturazione dei bilanci delle gestioni Inps. Tale scelta è stata dettata da ragioni di omogeneità e confrontabilità dei dati.

Le informazioni sono state rilevate con modalità diverse secondo l'appartenenza dei fondi presi in esame.

Per quelli appartenenti all'INPS, i dati sono stati, in gran parte, desunti dai bilanci dell'Istituto, e solo in parte minore (dati relativi al monte imponibile e all'aliquota contributiva ordinaria) da altre fonti informative messe a disposizione direttamente dall'ente.

Per gli altri fondi, i dati sono stati forniti dagli enti previdenziali di appartenenza tramite un modello di rilevazione, che è stato appositamente predisposto dal Nucleo. I dati trasmessi sono stati successivamente sottoposti a una serie di verifiche con gli stessi rappresentanti degli enti, allo scopo di eliminare eventuali errori e incongruenze.

Infine, per quanto riguarda la gestione dei dipendenti statali, costituita presso l'INPDAP a decorrere dal 1.1.1996, le serie storiche sono state ricostruite utilizzando, oltre al bilancio dello Stato, dati di fonte Ministero del Tesoro, nonché attraverso stime in caso di assoluta mancanza del dato originario<sup>26</sup>.

Per quanto riguarda le prestazioni, sono state rilevate sia quelle in pagamento alla fine di ogni anno, sia la somma delle rate di pensione erogate nel corso dell'anno. Inoltre, le spese sono state distinte secondo il tipo di prestazione:

- a) vecchiaia e anzianità;
- b) invalidità e inabilità;
- c) pensioni ai superstiti.

Per le prestazioni in pagamento a fine anno, sono stati rilevati il numero e la spesa "tendenziale" annua (ovvero, la spesa riproporzionata su base annua degli importi pensionistici in pagamento nell'ultimo mese dell'anno) al netto degli assegni familiari.

La somma delle rate di pensione (dato di competenza), anch'essa al netto degli assegni familiari, è stata indicata sia al lordo che al netto dell'eventuale recupero di

---

<sup>26</sup> Ad esempio, per la stima del numero e dell'importo delle pensioni di inabilità nel periodo 1989-95.

prestazioni<sup>27</sup>. Inoltre, è stata riportata la spesa pensionistica al netto e al lordo dei trasferimenti a carico di altre gestioni o dello Stato.

Va rilevato che la somma delle rate di pensione può discostarsi dalla spesa tendenziale, per diverse ragioni, tra cui soprattutto:

- 1) il pagamento di competenze arretrate;
- 2) la modifica nei tempi di smaltimento delle pratiche;
- 3) la mobilità dei lavoratori tra i diversi fondi, che riguarda esclusivamente i trasferimenti tra gestioni dell'INPS<sup>28</sup>.

Per quanto riguarda i contributi a carico degli iscritti, è stato rilevato il numero dei lavoratori attivi contribuenti (inteso come il numero dei soggetti assicurati che abbiano versato almeno un contributo nel corso dell'anno) unitamente all'importo dei contributi accertati (dato di competenza), distinguendo tra contributi ordinari (commisurati al reddito), eventuali contributi in percentuale del volume di affari imponibile, contributi per la prosecuzione volontaria, e altri contributi a carico degli iscritti al fondo (ad esempio: contributo di solidarietà, riscatti, trattenute ai pensionati occupati).

Sono stati infine rilevati l'aliquota contributiva ordinaria, le eventuali sottocontribuzioni (mancato gettito dovuto a agevolazioni contributive) e il reddito assoggettato a contribuzione ovvero, in caso di contribuzione capitaria, quello imponibile ai fini IRPEF.

Le grandezze monetarie riportate nel Volume II sono state espresse sia in valori correnti che in valori costanti relativi al 1997 utilizzando l'indice dei prezzi al consumo calcolato dall'ISTAT<sup>29</sup>.

I valori relativi agli imponibili contributivi, che non sono riportati nei bilanci, nella maggioranza dei casi sono stati forniti direttamente dagli enti. Per un numero limitato di gestioni è stato necessario procedere, invece, ad una stima partendo dal valore del gettito del contributo ordinario incrementato delle sottocontribuzioni e diviso per l'aliquota contributiva ordinaria. Infine, per alcune casse dei liberi professionisti (Ente farmacisti, Ente consulenti del lavoro e Cassa del notariato), in assenza di un contributo direttamente legato al reddito, si è proceduto ad una stima sulla base di dati fiscali. Per i fondi del clero e degli spedizionieri doganali la stima non è stata possibile per assoluta mancanza di dati.

Le grandezze di base rilevate si riferiscono alle sole componenti di entrata ed uscita di ciascuna gestione che attengono direttamente o indirettamente all'attività

---

<sup>27</sup> Con "recupero di prestazioni" si indica una componente della somma pagata per rate di pensioni relativa al recupero di somme erogate in misura superiore a quanto dovuto.

<sup>28</sup> La somma delle rate di pensione nel FPLD risulta infatti superiore alla spesa tendenziale, mentre il contrario accade per i fondi degli artigiani e dei commercianti, in quanto una parte di pensionati appartenenti a questi ultimi fondi ha trascorso periodi contributivi come lavoratore dipendente, e quindi in base ai criteri di registrazione contabile adottati dall'INPS, le prestazioni in pagamento a fine anno sono attribuite interamente ai fondi lavoratori autonomi, mentre il dato di bilancio attribuisce al FPLD la quota di pensione spettante.

<sup>29</sup> E' stato utilizzato l'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività al netto dei consumi di tabacco.

previdenziale, che consiste nel pagamento delle prestazioni ai pensionati e nella riscossione dei contributi dagli iscritti. Pertanto, almeno in questa fase, non è stata effettuata alcuna rilevazione delle entrate (uscite) derivanti da attività (passività) patrimoniali, da multe, ammende e sanzioni varie.

In dettaglio, per ciascun fondo le grandezze di base che sono state rilevate sono le seguenti<sup>30</sup>:

- a) il numero di pensioni in essere a fine anno;
- b) il numero di lavoratori attivi iscritti al fondo;
- c) la spesa tendenziale annua ;
- d) la somma delle rate di pensione al netto degli assegni familiari e del recupero di prestazioni o spesa totale annua<sup>31</sup>;
- e) i trasferimenti netti di spesa verso e provenienti da altre gestioni;
- f) i contributi annui accertati;
- g) i finanziamenti a carico dello Stato o di altre gestioni;
- h) l'aliquota contributiva ordinaria;
- i) l'aliquota media
- j) il reddito imponibile annuo assoggettabile a contribuzione<sup>32</sup>.

Sulla base di queste grandezze sono stati calcolati i seguenti indicatori:

- 1) l'aliquota di equilibrio, cioè il rapporto tra la somma delle rate di pensione erogate nell'anno, al netto del recupero di prestazioni, ed il reddito imponibile totale degli attivi;
- 2) l'aliquota di equilibrio statistica, cioè il rapporto tra la spesa "tendenziale" annua per prestazioni e il reddito imponibile totale degli attivi. Differisce rispetto all'aliquota di equilibrio di cui al punto 1) per la diversa misura delle prestazioni. Inoltre essa è stata calcolata separatamente per tipologia di prestazione (vecchiaia, invalidità, superstiti), mentre il dato dell'aliquota di equilibrio è disponibile solo in aggregato;
- 3) l'aliquota di equilibrio contabile, cioè il rapporto tra la spesa a carico della gestione (somma delle rate di pensione al netto del recupero di prestazioni e dei trasferimenti per oneri a carico dello Stato) e il reddito imponibile totale degli attivi;

<sup>30</sup> Cfr. anche il capitolo "Definizione delle variabili" nel volume II.

<sup>31</sup> La spesa per prestazioni riferita all'intero sistema pensionistico obbligatorio così rilevata appare differente da quella riportata in altri rapporti sull'argomento. La divergenza è particolarmente significativa nel confronto con i dati Eurostat (Commissione europea, "Social Protection in Europe", 1996). Tale differenza è dovuta al fatto che nella definizione di spesa pensionistica utilizzata nelle statistiche europee rientrano le voci di spesa assistenziale contabilizzate dalla Gias, che non sono incluse nella tabella 1 del presente rapporto, per un ammontare pari al 2% del Pil; nonché la spesa riferita alla previdenza complementare ed il trattamento di fine rapporto dei lavoratori dipendenti privati.

<sup>32</sup> Si ricorda che con decreto legislativo 2 settembre 1997, n. 314 si è proceduto ad una omogeneizzazione della base contributiva e fiscale relativamente ai redditi da lavoro dei dipendenti.

- 4) il rapporto tra la spesa totale e i contributi annui, cioè il rapporto tra la somma delle rate di pensione erogate nell'anno e l'ammontare dei contributi accertati nello stesso periodo;
- 5) il rapporto contabile tra prestazioni e contributi, dove al numeratore c'è la spesa per interessi e al netto degli oneri a carico dello Stato o di altre gestioni, ed al denominatore la somma dei contributi e dei trasferimenti;
- 6) il rapporto tra numero di pensioni e numero di contribuenti;
- 7) il rapporto tra pensione media e contributo medio;
- 8) il rapporto contabile tra pensione media e contributo medio,
- 9) il rapporto tra pensione media e reddito medio.

Per una descrizione più dettagliata degli indicatori si rinvia all'appendice del primo volume. Alcune relazioni tra gli stessi indicatori possono comunque essere brevemente richiamate di seguito. In particolare, l'aliquota di equilibrio è maggiore o minore di quella statistica a seconda che la somma delle rate di pensione sia maggiore o minore della spesa tendenziale. Inoltre, l'aliquota di equilibrio e quella contabile coincidono in assenza di trasferimenti di spesa a carico dello Stato o di altre gestioni. Se l'aliquota contributiva media coincide con l'aliquota contributiva ordinaria, allora il rapporto tra spesa totale e contributi annui è pari al rapporto tra aliquota d'equilibrio e aliquota contributiva media. Il fatto che il rapporto tra spesa totale e contributi annui sia maggiore (minore) dell'unità segnala pertanto i casi in cui l'aliquota contributiva media è inferiore (superiore) a quella di equilibrio. Infine, la differenza tra l'aliquota di equilibrio e l'aliquota contributiva media è pari al rapporto tra il disavanzo economico di esercizio al netto dei proventi patrimoniali e il reddito imponibile totale.

Occorre notare che, per alcuni fondi dei liberi professionisti (per esempio Ente consulenti del lavoro ed Ente veterinari), le aliquote di equilibrio possono essere calcolate solo per gli anni più recenti a seguito dell'introduzione di una contribuzione commisurata al volume di affari o al reddito in sostituzione della precedente contribuzione basata su quote capitarie. In questi casi, l'indicatore fondamentale è il rapporto tra spesa totale e contributi annui a carico degli iscritti.

## *2.2. I risultati generali della rilevazione*

Data la notevole variabilità degli indicatori ottenuti per ogni fondo, di seguito viene proposto un quadro di sintesi, in cui gli andamenti delle entrate e delle uscite previdenziali sono aggregati in quattro categorie principali in base alle caratteristiche dei soggetti assicurati.

- A) Dipendenti privati: comprende i sette fondi dei lavoratori dipendenti gestiti dall'INPS ( FPLD, ex fondo trasporti, telefonici, dipendenti gestione imposte di consumo o "dazieri", elettrici, volo e credito), ai quali vanno aggiunti l'Istituto dei dirigenti industriali (INPDAL), l'Istituto dei giornalisti (INPGI) e i due fondi gestiti dall'ENPALS (lavoratori dello spettacolo e sportivi professionisti).
- B) Dipendenti pubblici: comprende le cinque gestioni confluite nell'INPDAP, e cioè la Cassa pensioni dipendenti enti locali (CPDEL), la Cassa pensioni insegnanti di

asilo (CPI), la Cassa pensioni sanitari (CPS), la Cassa pensioni ufficiali giudiziari (CPUG), e la Gestione pensionistica dipendenti statali (GPDS). Inoltre, continua a comprendere i due fondi relativi alle ex Aziende autonome, che gestiscono le pensioni pagate, rispettivamente, ai dipendenti delle Ferrovie dello Stato e dell'Ente Poste.

- C) Lavoratori autonomi: comprende i tre fondi gestiti dall'INPS, e cioè la gestione degli artigiani, dei commercianti e dei coltivatori diretti, coloni e mezzadri (CDCM). In considerazione del particolare andamento di quest'ultimo fondo che riflette la strutturale riduzione del numero degli addetti del settore economico interessato si è ritenuto opportuno, anche nel quadro di sintesi, riportarne distintamente i dati da quelli delle altre categorie di lavoro autonomo<sup>33</sup>.
- D) Liberi professionisti: il raggruppamento comprende undici casse, e cioè la Cassa forense, la Cassa del notariato, la Cassa nazionale di previdenza degli ingegneri e architetti, la Cassa italiana di previdenza ed assistenza geometri liberi professionisti, la Cassa dottori commercialisti, l'Ente nazionale di previdenza e assistenza dei consulenti del lavoro (ENPACL), la Cassa nazionale di previdenza dei ragionieri, il Fondo spedizionieri doganali (soppresso dal 1° gennaio 1998), l'Ente nazionale di previdenza ed assistenza medici (ENPAM), l'Ente nazionale per la previdenza e l'assistenza dei farmacisti (ENPAF), e l'Ente nazionale per la previdenza e l'assistenza dei veterinari (si tratta delle Casse oggetto del processo di privatizzazione previsto dal decreto legislativo 509/1994). Il raggruppamento dei liberi professionisti comprende inoltre le costituite casse previste dal decreto legislativo 103/95, relative a quei liberi professionisti, finora privi di forme previdenziali obbligatorie, la cui rilevazione è rimandata al momento del completamento della loro fase istitutiva.

Allo scopo di evidenziare l'andamento delle voci più direttamente attinenti alle gestioni previdenziali, i valori assoluti delle spese per prestazioni utilizzati in questa sintesi preliminare riflettono la distinzione tra ciò che è considerato previdenza e ciò che è considerato assistenza dall'ordinamento vigente, ovvero secondo il disposto dell'art. 37 della legge 88/89 e di altre successive disposizioni legislative<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> In questo aggregato dovrebbero essere ricompresi gli iscritti alla neonata gestione dei "lavoratori parasubordinati" istituita secondo quanto disposto dalla legge 335/1995. Dal momento che il fondo si è limitato ad incassare la contribuzione senza erogare alcuna prestazione si è ritenuto di escluderlo dall'attività di monitoraggio.

<sup>34</sup> Può essere utile ricordare che dal punto di vista contabile le voci di spesa relative a funzioni assistenziali sono evidenziate separatamente nei bilanci previdenziali. In particolare, nei bilanci dell'Inps, ove questi oneri risultino a carico dello Stato, essi trovano una corrispondente evidenziazione nelle uscite della gestione degli interventi assistenziali (Gias). Per il periodo considerato detti valori sono:

|                                  | 1989   | 1990   | 1991   | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Lav. Dip. Privati (a)            | 18.473 | 20.450 | 22.505 | 23.824 | 19.606 | 22.994 | 26.216 | 27.356 | 27.479 |
| Lav. Autonomi (b)                | 5.733  | 8.204  | 7.799  | 8.017  | 6.309  | 8.189  | 9.698  | 10.435 | 11.657 |
| Artigiani e commercianti         | 1.870  | 3.315  | 2.387  | 2.489  | 1.642  | 2.193  | 2.639  | 2.901  | 2.993  |
| Colt. diretti, coloni e mezzadri | 3.863  | 4.889  | 5.412  | 5.528  | 4.667  | 5.996  | 7.059  | 7.534  | 8.664  |
| TOTALE (a + b)                   | 24.206 | 28.654 | 30.304 | 31.841 | 25.915 | 31.183 | 35.914 | 37.791 | 39.136 |

Dall'altro lato, i valori assoluti relativi alle entrate di natura previdenziale sono rappresentati dalla somma dei contributi effettivi a carico dei datori di lavoro e degli iscritti e dei contributi figurativi che coprono periodi di mancato versamento alla gestione previdenziale, validi ai fini della maturazione della pensione<sup>35</sup>

Sulla base di questi criteri, nella tabella 1 è riportato l'andamento delle entrate contributive e della spesa per prestazioni nel periodo dal 1989 al 1997. Detti valori e i loro relativi saldi sono tutti espressi in termini nominali.

Gli aspetti di maggior rilievo messi in evidenza dai dati possono essere così sintetizzati:

Dal 1989 al 1997 la **spesa complessiva per le prestazioni previdenziali** è più che raddoppiata in valore nominale, raggiungendo nell'ultimo anno una cifra di poco inferiore ai 240 mila miliardi. Fatta eccezione per il 1995, i tassi annui di variazione risultano sempre superiori - a volte anche in misura consistente - alla dinamica dei prezzi al consumo (Tabella 2), segno che sulla crescita della spesa, oltre all'indicizzazione hanno influito elementi ricollegabili al ricambio dello stock, vale a dire i saldi attivi tra la spesa per le nuove pensioni liquidate e la spesa per quelle cessate, nonché l'incremento dell'ammontare medio delle pensioni di nuova liquidazione.

Osservando più in dettaglio le variazioni annue (vedi anche il Grafico 2), si può rilevare, inoltre, come nel periodo dal 1993 al 1995, in cui erano operanti norme straordinarie di blocco dei pensionamenti, il differenziale di crescita della spesa previdenziale rispetto alla crescita dei prezzi al consumo ha teso sensibilmente a ridursi fino a diventare negativo, per poi riaprirsi nell'ultimo biennio. Nel 1997 in particolare, la spesa è tornata a salire in misura più consistente, ma occorre considerare due aspetti. Il primo, di natura congiunturale, riguarda il fatto che l'adeguamento delle pensioni alla dinamica dei prezzi viene effettuato a cadenza annuale nel mese di gennaio, sulla base del tasso di inflazione dell'anno precedente, e di conseguenza si riflette su tutte le rate di pensione erogate nell'anno. Pertanto in una situazione di rapida riduzione dell'inflazione la differenza tra l'incremento legato all'indicizzazione e la variazione corrente dei prezzi diviene particolarmente pronunciata.

<sup>35</sup> I contributi figurativi sono trasferiti alle gestioni previdenziali attraverso due principali canali. Il primo è rappresentato dai trasferimenti provenienti dalla Gias, che riguardano essenzialmente le maggiori anzianità riconosciute in caso di pre-pensionamento e le coperture figurative dei trattamenti di disoccupazione speciale e della Cassa integrazione guadagni straordinaria. Il secondo canale è invece costituito dai trasferimenti provenienti dalla Gestione delle prestazioni temporanee (Gpt) che riceve i finanziamenti relativi ai trattamenti ordinari di disoccupazione, mobilità e alla Cassa integrazione ordinaria, per i quali è prevista anche la copertura degli oneri previdenziali figurativi. Dal 1989 l'entità degli oneri figurativi è la seguente:

|                                  | 1989  | 1990  | 1991  | 1992   | 1993   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   |
|----------------------------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Lav. Dip. Privati (a)            | 9.473 | 9.108 | 8.958 | 10.572 | 14.160 | 11.773 | 10.369 | 13.240 | 12.671 |
| Lav. Autonomi (b)                | 291   | 273   | 482   | 225    | 220    | 220    | 208    | 206    | 188    |
| Artigiani e commercianti         | 0     | 0     | 0     | 0      | 1      | 1      | 1      | 0      | 0      |
| Colt. diretti, coloni e mezzadri | 291   | 273   | 482   | 225    | 219    | 219    | 207    | 206    | 188    |
| TOTALE (a + b)                   | 9764  | 9381  | 9.440 | 10.797 | 14.380 | 11.993 | 10.576 | 13.446 | 12.859 |

Il secondo aspetto, di carattere più strutturale, deriva dal fatto che il flusso dei pensionamenti nel 1997 ha ripreso a funzionare a regime dopo quattro anni in cui erano operanti i dispositivi di blocco e di regolazione delle uscite attraverso le cosiddette "finestre".

Inoltre, sempre nel 1997, il lungo dibattito sulla riforma dello stato sociale e su possibili nuovi interventi restrittivi sul sistema pensionistico hanno indubbiamente aumentato la propensione al pensionamento, spingendo i lavoratori a ritirarsi appena raggiunti i requisiti minimi di età e anzianità, soprattutto in quei comparti come il settore pubblico dove i requisiti stessi rimanevano più bassi rispetto a quello dei dipendenti privati.

Da tutto ciò si ricava dunque che l'effetto strutturale di rinnovo dello stock delle pensioni è solo una delle componenti che hanno causato l'accelerazione della spesa nel 1997. Ad essa si devono aggiungere, infatti, fattori congiunturali quali il rapido calo dell'inflazione e gli effetti di annuncio di nuovi interventi tendenti a inasprire i requisiti di accesso per le pensioni.

L'effetto combinato dei vari fattori nel medio periodo è evidenziato anche dal confronto tra i dati del 1991 e del 1996, che registrano una crescita del numero totale delle pensioni di oltre il 10% (da 15 milioni e 672 mila a 17 milioni e 259 mila in valore assoluto) e un aumento della pensione media del 37,8%, contro una variazione dei prezzi al consumo nello stesso periodo del 26,8% (Tabella 6). Rapportate al prodotto interno lordo, le uscite complessive per prestazioni previdenziali sono passate dal 9,5% del 1989 al 12,2% del 1997, mostrando evidenti accelerazioni nel biennio prima del 1993 e nell'anno finale del periodo osservato (Tabella 4)

Sempre nell'intervallo di tempo dal 1989 al 1997, le **entrate contributive complessive** sono aumentate da poco più di 100 mila miliardi annui a circa 195 mila, registrando quasi un raddoppio in termini nominali. La variazione media annua composta, pari all'8,6%, è risultata tuttavia inferiore a quella delle prestazioni che sono cresciute in media a un ritmo annuo del 9,8%.

Questa differenza è spiegata dal diverso andamento nel numero dei contribuenti, diminuito dal 1991 al 1996 del 2,4% (circa mezzo milione su 21 milioni di persone), rispetto al già ricordato aumento del 10,1% nel numero delle pensioni (Tabella 6).

Tale divario non è stato compensato nemmeno dall'innalzamento del contributo medio che, seppure cambiato percentualmente in misura sostanziale, ha registrato in termini assoluti una variazione quasi analoga a quella della pensione media. Va anche rilevato che il profilo temporale delle entrate contributive appare fortemente segnato dagli effetti della riforma del 1995 che ha elevato l'aliquota di finanziamento delle prestazioni pensionistiche, riducendo nello stesso tempo, ove possibile, le aliquote delle gestioni temporanee caratterizzate da saldi strutturalmente attivi <sup>36</sup>.

Di conseguenza, il *trend* reale delle contribuzioni, che appariva quasi stazionario nel triennio 1993-95, mostra un gradino positivo di oltre 19 punti nel 1996, per poi

<sup>36</sup> Il comma 23 dell'art.3 della legge 8 agosto 1995, n.335 ha previsto che con effetto dal primo gennaio 1996 l'aliquota contributiva di finanziamento dovuta a favore del FPLD fosse elevata al 32%, con contestuale riduzione delle aliquote di finanziamento per le prestazioni temporanee.

riprendere a salire a ritmi molto più blandi nel 1997 (3,1% nominale, equivalente a poco più dell'1% in valore reale).

La particolare evoluzione delle entrate contributive, contrapposta all'andamento più regolare delle spese per prestazioni (Grafico 1), si riflette nei **saldi annui della previdenza** che, pur essendo sempre negativi, dopo essere saliti a circa il 20% delle prestazioni nel biennio 1994/95, sono ridiscesi al 12,6% nel 1996, per mostrare però, dopo l'assestamento prodotto dall'aumento delle aliquote di finanziamento, un peggioramento assai rapido nell'ultimo anno (Tabella 3).

Quantunque tale risultato sia in larga parte attribuibile a fattori di natura congiunturale, come ricordato in precedenza, è tuttavia opportuno soffermare l'attenzione anche sulle componenti strutturali di tale andamento. Gli effetti conseguenti al rinnovo dello stock potrebbero infatti indicare una svolta rispetto agli aggiustamenti avvenuti in precedenza, con possibili ripercussioni sugli andamenti nell'immediato futuro.

A tale riguardo, se si considera il periodo 1991-96 (Tabelle 7A e 7B) si può notare come, a fronte di un sensibile peggioramento dell'aliquota di equilibrio contabile complessiva, passata dal 28,5% al 34,3%, il rapporto tra prestazioni e contributi sia rimasto sostanzialmente stabile.

Ciò significa che, mentre il peso delle prestazioni è progressivamente aumentato rispetto alla base imponibile, anche il prelievo contributivo sulla stessa base imponibile è notevolmente salito, compensando in larga parte la maggiore incidenza della spesa per prestazioni <sup>37</sup>. Nel 1997, invece, l'accelerazione della spesa per prestazioni (10,5%) rispetto all'anno precedente sembra non trovare più corrispondenza in aumenti delle entrate contributive, in quanto, essendosi ormai prodotti gli effetti derivanti dall'incremento delle aliquote, l'unico fattore di dinamica è costituito dall'incremento della base imponibile, il cui ammontare è legato a due variabili, redditi da lavoro e numero degli assicurati, che dipendono dalla crescita economica e dagli andamenti occupazionali, nonché, nel medio-lungo periodo, dalle tendenze demografiche, ossia da fattori esterni all'area di regolazione delle politiche previdenziali.

<sup>37</sup> Per arrivare a questa valutazione, si consideri che l'aliquota di equilibrio contabile ( $a_E$ ) è pari al rapporto tra spesa per prestazioni (P) e base imponibile assoggettata a prelievo contributivo (B), mentre l'aliquota media effettiva ( $a_M$ ) deriva dal rapporto tra entrate contributive (C) e base imponibile

$$a_E = P/B$$

$$a_M = C/B$$

pertanto tra le due aliquote esiste una relazione secondo cui

$$a_M = a_E C/P$$

Considerando gli anni 1991 e 1996 sia hanno i seguenti valori percentuali

|      | $a_E$ | C/P  | $a_M$ |
|------|-------|------|-------|
| 1991 | 28,3  | 89,5 | 25,3  |
| 1996 | 34,3  | 87,9 | 30,2  |
| 1997 | 36,7  | 82,7 | 30,6  |

Come si nota, mentre dal 1991 al 1996 il divario tra l'aliquota di equilibrio contabile e quella media effettiva è cresciuto di poco più di un punto percentuale, nel 1997 esso è salito da circa quattro a oltre sei punti percentuali in un solo anno.