

Somma da assegnare all'INPDAI per oneri pensioni di anzianità	"	10,0
Finanziamenti Commissione vigilanza fondi pensioni	"	5,0
Somma da rimborsare agli istituti di previdenza per retribuzioni corrisposte dai datori di lavoro ai volontari del soccorso alpino e speleologico	"	0,03
Oneri derivanti dalla legge 292/93	"	200,0
Finanziamento istituti di patronato	"	427,4
Somma da assegnare al Fondo spedizionieri doganali	"	13,0
Fondo per la corresponsione ai lavoratori autonomi volontari del corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico dell'indennità per mancato introito	"	0,1
Piano per l'occupazione giovanile	"	68,7
Finanziamento progetti parità uomo - donna	"	6,4
Realizzazione nel Mezzogiorno di iniziative a livello locale, ecc.	"	2,4
Contributi ad imprese che procedono ad assunzioni, ecc.	"	0,3
Iniziative per la cooperazione	"	3,6
Provvidenze al personale ed equo indennizzo	"	1,1
Finanziamento fondo per la formazione professionale	"	24,3

Com'è agevole rilevare, i trasferimenti correnti hanno riguardato in gran parte l'INPS, cui lo Stato provvede - come detto - a rimborsare gli oneri relativi all'erogazione di prestazioni assistenziali e ad assicurare il sostegno delle gestioni previdenziali in virtù della legge n. 88/1989 citata.

La legge finanziaria per il 1996 ha quantificato in 74.500 miliardi l'entità delle somministrazioni all'INPS a carico del bilancio dello Stato, comprese le anticipazioni di tesoreria. Tale limite è stato in realtà superato, posto che i trasferimenti sono ammontati a mld. 57.804 ed il prelievo netto dalla tesoreria centrale è stato pari a mld. 17.460: in totale mld. 75.264 (nell'esercizio 1995 i trasferimenti dal bilancio statale sono stati pari a mld. 57.826 ed il prelievo dalla tesoreria ha toccato i 12.071 mld. per un totale di mld. 70.097).

L'eccedenza si sarebbe determinata in conseguenza del mancato realizzo entro il 31 dicembre 1996 di entrate previste nei bilanci di talune gestioni dell'INPS dovuto al rinvio, disposto con d.l. 13.12.1996, n. 629 convertito nella legge 3.2.1997, n. 14 del termine per il versamento dei contributi degli operai agricoli, nonché del termine per il versamento del contributo del 10% sul lavoro autonomo e parasubordinato, disposto dal collegato alla finanziaria 1997 (art. 1, commi 212 e seguenti) ed alla proroga al 31 marzo 1997 del versamento dell'ultima rata del condono previdenziale.

In assenza, nei provvedimenti citati, di apposite disposizioni atte ad elevare il "tetto" fissato dalla legge finanziaria, si pone, pertanto, la necessità di una norma di sanatoria nel disegno di legge di approvazione del rendiconto in esame.

Il ricorso alle anticipazioni di tesoreria anche nel 1996 è stato massiccio. Esso parrebbe corrispondere a sottostime dei fabbisogni e quindi dei trasferimenti determinabili alla stregua delle normative concernenti le singole prestazioni, il cui onere è assunto dallo Stato in virtù dell'art. 37 della legge n. 88/1989.

L'esposizione complessiva dell'INPS nei confronti della tesoreria centrale ammonterebbe al 31.12.1996 a circa 158.000 mld.².

Come rilevato dal Documento di programmazione economico finanziaria per gli anni 1998-2000, occorrerebbe, per esigenze di chiarezza contabile, inglobare tra le voci del bilancio statale gli importi relativi alla quota delle anticipazioni all'INPS riferibili al finanziamento degli interventi assistenziali di cui al citato art. 37 della legge n. 88/1989. Dalla riarticolazione contabile mirante a sostituire lo schema delle anticipazioni di tesoreria con trasferimenti diretti

² Relazione di accompagnamento ai bilanci preventivi generali dell'INPS per l'anno 1997, pagg. 92-93.

dal bilancio dello Stato, non conseguirebbe alcuna esigenza aggiuntiva di copertura finanziaria, trattandosi di oneri già a carico dello Stato.

2.4.2 Le spese per il personale. Pure le spese di personale (cat. II) hanno fatto registrare nel '96 un sensibile aumento rispetto al precedente esercizio. Difatti i relativi impegni, in rapporto alla massa impegnabile di mld. 876,1, sono passati a mld. 840,7 (+ mld. 224,1, pari al 36,34% mentre i pagamenti totali sono risultati pari a mld. 757,7, con un incremento pari a mld. 117,9 corrispondente a circa il 18,43%.

Il forte incremento delle spese per il personale è da mettere in relazione con l'applicazione dei benefici contrattuali del comparto dei dipendenti dei ministeri per il biennio 1996-97 nonché con le modifiche delle disposizioni in materia previdenziale previste dalla legge n. 335/1995 che per la prima volta ha posto a carico della gestione di bilancio nei singoli stati di previsione, l'onere per i contributi previdenziali a carico dello Stato per un'aliquota pari al 23,8%.

La tipologia delle predette spese di personale risulta dal seguente prospetto, nel quale le singole voci sono poste a confronto con le somme allo stesso titolo impegnate nel precedente esercizio:

		1996		1995
Stipendi, retribuzioni ed altri assegni fissi	mld.	779,1	mld.	367,3
Compensi per lavoro straordinario	"	10,9	"	8,5
Indennità di missione e di trasferta	"	12,5	"	12,5
Incentivi alla produttività	"	21,8	"	22,6
Altri incentivi o indennità	"	16,3	"	26,6
Contributi a carico dell'Amministrazione	"	0,1	"	179,1
Totali		840,7		616,6

2.4.3 Le spese per l'acquisto di beni e servizi. La categoria IV concernente l'acquisto di beni e servizi, il cui stanziamento definitivo di competenza per il 1996 assomma a mld. 145 (-14,4 mld. rispetto al 1995 per i noti tagli alla spesa pubblica previsti dal collegato alla legge finanziaria 1996), presenta impegni complessivi per mld. 137,6, mentre i pagamenti totali (competenza e residui) per mld. 140,4.

Di seguito sono rappresentate le voci più significative degli oneri di cui alla predetta categoria:

	Impegni	Inc. % su tot. cat. IV
Fitto di locali e spese per manutenzione e riparazione (capp. 1096, 1097, 1531, 1532, 2031, 2035, 2532, 2533)	44.111	32,1
Spese d'ufficio (capp. 1536, 2034, 2536)	14.095	10,2
Postelegrafoniche (capp. 1098, 1115, 1534, 1537, 2033, 2036, 2534, 2539)	7.103	5,2
Spese per il funzionamento delle Agenzie per l'impiego (cap. 1117)	30.983	22,5
Spese per il funzionamento del sistema informativo (cap. 1113)	2.655	1,9
Spese per iniziative per lo sviluppo della cooperazione (cap. 4032)	11.629	8,5
Spese per la vigilanza sulle cooperative (capp. 4031, 4033, 4034)	6.668	4,8
Spese di funzionamento del Centro elaborazione dati (cap. 1106)	4.781	3,5
Spese per studi, ricerche e servizi per l'Osservatorio del mercato del lavoro (capp. 1119, 4600, 4601, 4602, 4604)	652	0,5
Spese per rilevazioni e inchieste in materia di lavoro e previdenza sociale e sugli infortuni e malattie professionali (capp. 1102, 3531)	770	0,6
Spese per lo sviluppo e il perfezionamento degli studi delle	5.669	4,1

discipline infortunistiche e di medicina sociale (cap. 3532)		
Manutenzione, noleggio, esercizio mezzi di trasporto (capp. 1099, 1535, 2535)	526	0,4
Spese per il funzionamento di commissioni e comitati (capp. 1083, 1093, 3031, 3033, 3533, 4532, 4536, 4603)	5.309	3,9

Sono al riguardo da rinnovare le considerazioni e raccomandazioni espresse nella relazione al rendiconto 1995 in merito a quanto segue:

- l'importo dei fitti - compreso l'onere per il riconoscimento di debiti per l'occupazione senza contratto di taluni immobili adibiti a sedi d'ufficio - nonché le spese di manutenzione e riparazione dei locali - va maggiorato delle spese allo stesso titolo sostenute a carico del cap. 1117 riferito a "spese per il funzionamento delle Agenzie per l'impiego" includenti, oltre a spese per il personale (mld. 26,5) addetto a dette Agenzie, spese per fitti ed oneri accessori per mld. 3, nonché per acquisto di altri beni e servizi per mld. 1,5. Di conseguenza il capitolo anzidetto andrebbe scisso in due capitoli distinti, da collocarsi il primo nella cat. II ed il secondo nella cat. IV;

- per il funzionamento del sistema informativo, a carico del cap. 1113 dello stato di previsione - cat. IV - risultano impegnati nel '96 mld. 2,7, dei quali pagati mld. 1,9 e rimasti da pagare mld. 0,7. Le economie accertate sono state pari a mld. 1,1.

Nel titolo II figura, invece, il cap. 8021 concernente l'acquisto di macchine e attrezzature per la realizzazione ed il potenziamento del predetto sistema informativo, il cui stanziamento, pari a mld. 30,2, è stato totalmente impegnato.

A detto stanziamento in conto competenza ha fatto riscontro per lo stesso capitolo una dotazione iniziale sul conto residui ammontante a 81,3 miliardi, ridottisi, poi, al termine dell'esercizio a 51,4 miliardi a seguito di pagamenti per mld. 4,9 ed all'invio in economia di mld. 51.

Si sottolinea, infine, che il cap. 1106 - cat. IV - del medesimo bilancio reca per il 1996 uno stanziamento di mld. 6,6 impegnato solo nei limiti di mld. 4,8, relativo a spese per il funzionamento del centro elaborazioni dati.

I pagamenti eseguiti a carico del predetto capitolo sono stati pari a mld. 0,2 in conto della competenza e a mld. 3,5 in conto residui. Le economie accertate ammontano complessivamente a mld. 4,9.

In merito al sistema informativo del Ministero del lavoro, la Corte, in sede di esame del rendiconto per l'esercizio 1995 ebbe a rilevare come l'ambizioso progetto, dopo un iniziale e peraltro non coordinato avvio dell'esecuzione dei contratti, si è in pratica arrestato, anche per il mancato pagamento delle fatture dovuto essenzialmente all'assenza di dichiarazioni di piena conformità delle forniture agli impegni contrattualmente assunti, e come a nulla siano valsi i suggerimenti delle varie commissioni incaricate di procedere alla ricognizione dell'assetto organizzativo e contrattuale del progetto e di formulare proposte funzionali all'ottimizzazione tecnico-economico-operativa dello stesso, così che le difficoltà per l'Amministrazione di aderire alle proposte formulate da dette commissioni, da un lato, e di dare puntuale riscontro, dall'altro, alle richieste del Consiglio di Stato e degli Organi di controllo in ordine alle verifiche ed alle attestazioni dell'esatto adempimento dei contratti, hanno determinato il definitivo fermo del progetto, insieme al blocco dei pagamenti, che ha dato origine ad azioni esecutive, da parte di alcune società contraenti, per oltre 51 miliardi di lire.

Sono state poste, inoltre, in rilievo le gravi patologie che hanno contraddistinto la gestione del progetto, definita dalla Sezione del controllo "un chiaro esempio di gestione della cosa pubblica quanto mai incoerente e contraddittoria".

La Corte, pertanto, ha formulato un severo giudizio circa le modalità con cui tutta la questione, nelle sue fasi preliminari e di gestione contrattuale, è stata condotta dagli organi

responsabili dell'Amministrazione, e segnalato la necessità di una accurata e rigorosa riconsiderazione dell'intera problematica validata dalla competente Autorità per l'informatica nella P.A.

Da un referto del Servizio di controllo interno relativo all'attività svolta nel periodo 1° giugno - 30 ottobre 1996 si apprende che il responsabile dei servizi informativi automatizzati avrebbe predisposto un progetto per l'automazione del sistema informativo delle unità del Ministero sul quale si forniscono sommarie notizie circa gli scopi, i processi applicativi, la definizione architettuale, il sistema di controllo e di sicurezza, le caratteristiche del software applicativo, la natura degli investimenti, i costi di esercizio, i benefici a breve, medio e lungo termine ed il piano di lavoro (data d'inizio nel marzo 1996 e termine entro novembre 1999). In una successiva relazione (aprile '97) lo stesso Servizio dà notizia di alcune attività realizzate dalla struttura di supporto che coadiuva il dirigente generale responsabile dei sistemi informatici, consistenti nella definizione delle dotazioni organiche dei dirigenti e degli altri profili informatici; nell'organizzazione di seminari, nell'indizione di una gara per l'acquisto di 5.160 personal computers, nella richiesta all'A.I.P.A. del parere di competenza, previo invio di schede, relazione di sintesi, bando, lettera d'invito e schema di contratto; nella pubblicazione del bando di gara in data 22.3.1997. Nella relazione si afferma che l'acquisizione dei personal computers costituisce una delle fasi più significative del progetto e che, in attesa della realizzazione dei collegamenti previsti, l'Amministrazione potrà utilizzare i p.c. in monoutenza per risolvere problemi di natura gestionale e per predisporre le basi-dati necessarie per la gestione integrata a livello di rete nazionale. La gara prevederebbe, oltre la fornitura dei p.c. e delle relative licenze, la formazione di 6.000 addetti per un costo complessivo stimato in 28 miliardi, più IVA (termine per la fornitura: luglio 1998). Inoltre l'Amministrazione avrebbe sottoscritto, a seguito di trattativa privata, un contratto (ottobre 1996) con una società di consulenza per lo sviluppo di un progetto di dettaglio per il cablaggio delle strutture, la definizione e il dimensionamento delle apparecchiature hardware e LAN, la definizione delle caratteristiche dei servizi di rete, dei software di data-base e dei sistemi di gestione. Il relativo capitolato tecnico è stato presentato nel febbraio '97 e l'intero progetto sarebbe stato inviato all'A.I.P.A. il 28 marzo 1997.

Il progetto in questione è stato definito anteriormente alla unificazione degli uffici periferici ed all'entrata in vigore della legge n. 59/1997, recante delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa, la quale si prefigge una diversa ripartizione delle funzioni amministrative tra Stato e realtà locali che garantisca una maggiore razionalità nella allocazione delle risorse ed una maggiore responsabilizzazione delle autorità amministrative presenti sul territorio.

Come segnalato dall'Amministrazione (nota 5 giugno 1997 del Dirigente responsabile dei sistemi informativi automatizzati diretta al Gabinetto del Ministro, trasmessa all'Ufficio di controllo), la legge n. 59/97 rende necessaria una attenta riflessione in ordine al nuovo piano di informatizzazione elaborato in sostituzione del S.I.L., al quale - comunque - pur nel mutato contesto di riferimento, si vorrebbe garantire un carattere di unitarietà, aperto - tuttavia - all'attiva partecipazione delle regioni nelle scelte strategiche ed operative, al fine di scongiurare il pericolo di frammentazione in tanti microsistemi regionali non comunicanti tra loro e con il sistema nazionale.

2.5 L'analisi per categorie economiche semplificate

2.5.1 Le spese per funzionamento. Avuto riguardo al dato globale della classificazione economica, risulta evidente come la maggiore concentrazione delle spese di funzionamento, in termini di impegni, si registri nella funzione-obiettivo "Servizi generali", nella quale esse hanno un'incidenza pari a circa il 25% del loro totale. Seguono, nell'ordine, le "politiche per la

cooperazione", quelle per "l'occupazione" e le "attività analitico-cognitive del mercato del lavoro" con un'incidenza pari, rispettivamente, al 14,83 al 14,44 ed al 13,76%

Le spese in questione interessano ovviamente, seppure in misura minore, tutte le altre funzioni-obiettivo in cui si articola l'attività del Ministero. All'interno della voce sintetica di cui si tratta, le spese di personale e quelle per l'acquisto di beni e servizi si collocano in un rapporto medio percentuale pari all'85 ed al 15% rispettivamente.

2.5.2 Le spese per interventi. La caratteristica costante del bilancio del Ministero del lavoro è quella della massima concentrazione delle risorse finanziarie in esso previste nella voce "interventi", coincidente come detto, con i trasferimenti correnti della classificazione economica.

Difatti, le spese di tale natura, risultano definitivamente previste nel '96 in miliardi 58.866,3 ed impegnate per miliardi 58.719,6, di cui miliardi 56.320 tradottisi in pagamenti. Detti importi, i quali assorbono oltre l'80% del totale degli stanziamenti, degli impegni assunti e dei pagamenti eseguiti in conto della competenza, attengono per il 52,45% alla funzione-obiettivo "politiche di sostegno" e per il 41,11% alla funzione-obiettivo "politiche previdenziali".

2.5.3 Le spese per investimenti. Le quote più rilevanti di tali spese, le quali, in termini di stanziamento, sono pari ad appena lo 0,21% del totale complessivo di bilancio, sono concentrate nella funzione-obiettivo "Servizi generali" in relazione agli acquisti di macchine, attrezzature, ecc. per il sistema informativo e per il C.E.D. e nella funzione-obiettivo "politiche per l'occupazione", principalmente per ciò che attiene al fondo per lo sviluppo ed al finanziamento del fondo per la formazione professionale. Le due funzioni assorbono, rispettivamente, il 16,58 ed il 70,62% del totale delle spese in questione.

3. Analisi dell'organizzazione

3.1 L'assetto organizzativo dell'Amministrazione centrale

Esso non presenta mutamenti rispetto all'anno precedente, articolandosi nelle seguenti medesime Direzioni generali ed Uffici equiparati: 1) Direzione generale degli affari generali e del personale; 2) Direzione generale rapporti di lavoro; 3) Direzione generale della previdenza e dell'assistenza sociale; 4) Direzione generale della cooperazione; 5) Direzione generale per l'impiego; 6) Direzione generale dell'osservatorio del mercato di lavoro; 7) Ufficio centrale dell'orientamento e dell'addestramento professionale dei lavoratori.

L'attuale struttura è, tuttavia, destinata a subire radicali modificazioni a seguito dell'attuazione della legge n. 59/97 di riforma amministrativa, la quale comporta un importante decentramento alle regioni in materia di orientamento e formazione professionale, di tutela delle condizioni di lavoro, di cooperazione e di mercato del lavoro in generale.

La Corte non può esimersi dal rimarcare la perdurante inottemperanza, da parte dell'Amministrazione, della norma di cui all'art. 14 del decreto legislativo, n. 29 del 1993, in base al quale l'Amministrazione è tenuta all'emanazione di direttive generali di indirizzo politico dell'attività del Dicastero, con contestuale assegnazione ai dirigenti generali delle risorse del bilancio, individuazione delle priorità degli obiettivi da conseguire da ciascun ufficio di livello dirigenziale ed indicazione dei tempi di realizzazione degli obiettivi prefissati. La carenza di piani generali e settoriali degli obiettivi da perseguire, la non avvenuta assegnazione delle risorse per funzioni e centri di responsabilità, unitamente alla mancata individuazione degli uffici dirigenziali di livello non generale e delle relative attribuzioni, danno la misura di quanto l'organizzazione del Ministero sia lontana dal modello delineato dal decreto legislativo n. 29/1993. Epperò la predeterminazione degli obiettivi programmatici e degli standard di riferimento e l'attribuzione di budget ai dirigenti responsabili con possibilità di verifica a consuntivo dei risultati raggiunti, appaiono strumenti indispensabili per l'attuazione del disegno strategico di ammodernamento della pubblica amministrazione tracciato dal predetto decreto.

Si rileva, inoltre, che la gestione del personale, sia centrale, che periferico, rimane accentrata nella Direzione generale degli affari generali e del personale, il che appare non coerente con gli indirizzi contenuti nel ripetuto decreto, secondo cui la gestione delle risorse umane e materiali va attribuita alle singole strutture incaricate del perseguimento dei singoli obiettivi o linee di attività istituzionali.

E' poi mancata, finora, ogni concreta separazione tra funzioni di indirizzo politico e funzioni di gestione di competenza dirigenziale.

Il Servizio di controllo interno è stato costituito con decreto ministeriale del 5 marzo 1996 ai sensi dell'art. 3-quater della legge 11 luglio 1995, n. 273, di conversione del decreto-legge 12 maggio 1995, n. 163, nelle more dell'emanazione del regolamento di cui all'art. 20 del menzionato decreto legislativo n. 29/1993.

Da parte del predetto Servizio è stata già avviata l'azione di cognizione, verifica e valutazione dell'attività svolta da varie unità operative ministeriali (Direzioni generali degli affari generali e del personale, della cooperazione e della previdenza e assistenza sociale - limitatamente ai settori dei Patronati e del Fondo speciale infortuni - Ufficio centrale per l'orientamento e la formazione professionale dei lavoratori e Direzione generale dell'Osservatorio del mercato del lavoro; Agenzie per l'impiego; Uffici ed Ispettorati del lavoro; Comitato per l'istruttoria delle richieste di intervento straordinario di integrazione salariale; Unità per le relazioni con il pubblico), nonché dei procedimenti in atto presso le strutture centrali e periferiche in materia di gestione dei progetti di interesse nazionale e locale per l'incremento della produttività del lavoro e presso gli uffici periferici per l'acquisizione di beni e servizi. Gli esiti di tale azione saranno resi noti a conclusione delle istruttorie in corso.

3.2 Gestione del personale

Nella Gazzetta Ufficiale del 2 luglio 1996 n. 108 (suppl. ord.) è stato pubblicato il D.P.C.M. del 7 maggio 1996 concernente la rideterminazione delle dotazioni organiche delle qualifiche dirigenziali e funzionali del personale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, previa verifica dei carichi di lavoro.

Le piante organiche, determinate con il predetto d.P.C.M. 7.5.1996 risultano le seguenti:

Dirigenti	272
IX q.f.	1.064
VIII q.f.	2.378
VII q.f.	3.163
VI q.f.	4.706
V q.f.	4.522
IV q.f.	1.356
III q.f.	483
II q.f.	6
Totale q.f.	17.678
Totale generale	17.950

Amministrazione Centrale

Qualifiche dirigenziali (a)	91
Qualifiche funzionali (a)	1.395
Totale	1.486

(a) compreso il personale dell'Ispettorato medico centrale

Uffici periferici:

Qualifiche dirigenziali (b)	181
Qualifiche funzionali (b)	16.283
Totale	16.464

(b) compreso il personale addetto al collocamento dei lavoratori dello spettacolo

Per quanto riguarda la dotazione del personale, la situazione al 31.12.1996, risulta la seguente:

Unità in servizio presso il Ministero	1.498
“ “ “ “ gli Uffici del Lavoro	7.632
“ “ “ “ gli Ispettorati	3.151
“ “ “ “ le sedi circoscrizionali	2.665
TOTALE	14.946

La distribuzione delle 1.498 unità in servizio presso il Ministero tra i vari centri di responsabilità era, alla stessa data di riferimento, la seguente:

Gabinetto e segreteria particolare	112
D.G. Affari generali e personale	741
“ “ Rapporti di lavoro	106
“ “ Previdenza e assistenza	145
“ “ dell'impiego	109
“ “ della cooperazione	123
“ “ Osservatorio mercato del lavoro	28
Ufficio centrale O.F.P.L.	109
Servizio controllo interno	25
TOTALE	1.498

Dei predetti 1.498 dipendenti, solo 440 appartenevano al 31.12.96 al ruolo dell'amministrazione centrale, mentre 590 facevano parte del ruolo degli uffici del lavoro, 206 facevano parte del ruolo dei collocatori e 262 del ruolo dell'ispettorato.

3.3 L'assetto organizzativo degli uffici periferici del Ministero del lavoro

Nella Gazzetta Ufficiale del 22 gennaio 1997 è stato pubblicato, il d.m. 7.11.1996 n. 687 concernente il regolamento recante norme per l'unificazione degli uffici periferici e l'istituzione delle direzioni regionali e provinciali del lavoro emanato in attuazione dell'art. 1, commi 5 e 6 della legge 24 dicembre 1993 n. 537.

Il decreto in questione fissa le competenze e l'organizzazione delle predette direzioni regionali e provinciali del lavoro, opera l'unificazione dei ruoli periferici del personale dirigente e di quello appartenente alle qualifiche funzionali dei soppressi uffici del lavoro ed ispettorati del lavoro ed abroga tutte le precedenti disposizioni in materia di organizzazione degli uffici e degli ispettorati del lavoro, delle sezioni circoscrizionali, dei recapiti e sezioni decentrate.

I criteri generali per l'organizzazione dei nuovi uffici unificati sono stati, poi, definiti con decreto del Direttore generale del personale in data 20.3.1997 che ha, altresì, emanato al riguardo apposita circolare applicativa n. 42 del 21 marzo 1997.

4. Attività contrattuale

L'attività contrattuale posta in essere dall'Amministrazione nel corso del 1996 è stata, come del resto nei passati esercizi, molto limitata, sia per dimensioni, sia per tipologia di rapporti. I settori nei quali l'Amministrazione è intervenuta con attività negoziale sono stati, infatti, quelli

della locazione di immobili adibiti ad uffici centrali e sedi periferiche e della fornitura di beni e servizi. Per quanto concerne le locazioni, in numerosi casi (104) l'Amministrazione ha dovuto far ricorso all'adozione di decreti di riconoscimento di debito per mld. 19,4, a causa del ritardo nell'acquisizione del parere di congruità e relativo nulla osta alla spesa da parte dei competenti uffici dell'amministrazione finanziaria. Al riguardo va segnalata l'esigenza che il ricorso all'istituto in questione sia limitata a casi eccezionali, evitando che lo stesso si trasformi da strumento di mero indennizzo a sistematica sostituzione del titolo contrattuale vero e proprio.

Per quel che concerne l'acquisto di beni e servizi, da un'indagine condotta dal Servizio di controllo interno è risultato che da parte degli Uffici ed Ispettorati del lavoro e delle Agenzie per l'impiego, nell'84% dei casi è stata posta in essere la procedura dei servizi in economia di cui al DPR 8 febbraio 1988, n. 71, mentre nell'11% dei casi è stata espletata la procedura della trattativa prevista e solo nel 5% dei casi gli uffici in parola hanno attuato la procedura della trattativa privata. I tempi di svolgimento delle relative procedure sono risultati contenuti, tranne nei casi in cui è stato necessario il visto di congruità da parte dell'UTE o l'autorizzazione del Ministero ed il relativo accredito di fondi.

Nell'ipotesi delle procedure abbreviate contemplate dal regolamento sopra citato, è stata verificata l'osservanza delle norme contenute nell'art. 1 del medesimo regolamento relative ai casi in cui il sistema in economia è ammesso ed ai limiti di spesa per potervi accedere.

Il sistema della trattativa privata e dell'appalto a licitazione privata hanno riguardato taluni servizi di manutenzione di impianti tecnologici, di pulizia dei locali e per forniture diverse, il cui importo è stato inferiore ai limiti previsti per l'attivazione delle procedure concorsuali comunitarie.

ALLEGATO

La spesa previdenziale

I. L'attuale sistema di sicurezza sociale in Italia comprende, analogamente a quanto avviene negli altri paesi dell'Unione europea, i seguenti gruppi di interventi.

- a) assistenza sanitaria;
- b) pensioni di vecchiaia, di invalidità, sussidi di disoccupazione, di maternità, ecc.;
- c) istruzione, formazione, orientamento e riqualificazione professionale, aiuto in favore di coloro che si trovano in stato di bisogno, sostegno ai nuclei familiari, ecc.

Complessivamente, la spesa di protezione sociale è in costante crescita, mostrando la tendenza ad aumentare in rapporto al prodotto interno lordo.

Agli inizi degli anni '70 detta spesa era pari al 17,4% del PIL; nei primi anni '80 detta percentuale è salita al 19,4%; per raggiungere il 22,6% nel 1985 il 24,1%, nel 1990 ed il 25,8% nel 1993³.

Tale rapporto non si discosta dall'andamento riscontrabile nella maggior parte dei paesi europei, come risulta dall'annessa tabella 1.

³ Fonte: La protezione sociale in Europa. Relazione della Commissione delle Comunità europee 31.10.1995.

Tabella 1

SPESA CORRENTE PER LA PROTEZIONE SOCIALE (1970-93)

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	E12	A*	SF*	S*
--	---	----	---	----	---	---	-----	---	---	----	---	----	-----	----	-----	----

Spesa sociale totale in % del PIL

1970	18,7	19,6	21,5	-	-	19,2	13,2	17,4	15,9	20,8	-	15,9	19,0			
1980	28,0	28,7	28,8	9,7	18,2	25,4	20,6	19,4	26,5	30,1	12,9	20,5	24,1			
1985	29,3	27,8	28,4	15,4	20,0	28,8	23,6	22,6	23,4	31,7	14,2	23,8	25,9			
1990	27,0	29,8	26,9	16,1	20,6	27,7	19,5	24,1	22,1	32,2	15,0	22,1	25,2		26,0	
1993	27,6	33,2	27,6	16,3	24,0	30,9	21,4	25,8	24,9	33,6	18,3	27,3	27,7		35,4	
			(31,0)										(28,7)			

Variazioni annua della spesa in % del PIL (variazione media in punti %)

1970-80	0,9	0,9	0,7	-	-	0,6	0,7	0,2	1,1	0,9	-	0,5	0,5	-	-	-
1980-85	0,3	-0,2	-0,1	1,1	0,4	0,7	0,6	0,6	-0,6	0,3	0,3	0,6	0,4	0,2	0,8	0,1
1985-90	-0,5	0,4	-0,3	0,1	0,1	-0,2	-0,8	0,3	-0,3	0,1	0,2	-0,3	-0,1	0,0	0,3	0,1
1990-93	0,2	1,1	0,3	0,0	1,1	1,1	0,6	0,6	0,9	0,5	1,1	1,7	0,8	0,6	4,7	0,2

Spesa sociale escluse le indennità di disoccupazione in % del PIL

1970	18,2	19,2	21,3	-	-	19,0	9,4	17,4	15,9	20,2	-	12,5	18,1			
1980	25,6	25,7	28,0	9,5	15,5	24,3	19,0	19,0	26,3	28,3	12,6	19,1	22,9			
1985	26,3	24,7	27,0	15,1	16,5	27,4	20,5	21,8	23,1	28,1	13,9	21,5	24,2			
1990	24,6	26,6	25,8	15,7	17,4	26,2	17,2	23,7	22,0	29,6	14,8	21,3	23,9		25,4	
1993	25,0	29,1	26,1	15,7	19,2	28,9	18,4	25,3	24,7	30,7	17,4	25,6	25,9		32,0	
			(29,0)										(26,7)			

Variazioni annua della spesa escluse le indennità di disoccupazione in % del PIL (variazione media in punti %)

1970-80	0,7	0,6	0,7	0,9	1,5	0,5	1,0	0,2	1,0	0,8	1,3	0,7	0,5	-	-	-
1980-85	0,2	-0,2	-0,2	1,1	0,2	0,6	0,3	-0,6	-0,6	0,0	0,3	0,5	0,3	0,1	0,8	0,0
1985-90	-0,3	0,4	-0,2	0,1	0,2	-0,2	-0,7	0,4	-0,2	0,3	0,2	0,0	-0,1	-0,1	0,4	0,1
1990-93	0,1	0,8	0,1	0,0	0,6	0,9	0,4	-0,5	0,9	0,4	0,9	1,4	0,6	0,4	3,3	-0,5

Nota: I dati per la CE per il 1970 si riferiscono ai 9 stati membri per i quali esistono dati. Le variazioni tra il 1970 ed il 1980 si riferiscono alla media per questi 9 paesi. I dati tra parentesi sono per l'intera Germania, inclusi i nuovi Länder; gli altri dati per la Germania escludono i nuovi Länder. I dati per il Regno Unito sono stati aggiustati in base all'anno civile dall'anno finanziario (e dunque differiscono leggermente da quelli pubblicati in Eurostat, *Spese ed entrate per la protezione sociale, 1980-1993*).

*A, SF, S 1990-92

Fonte: Eurostat, base dati ESSPROS; A e S da fonti nazionali; SF per il periodo 1980-1990 da fonti nazionali e per il periodo 1990-92 da ESSPROS.

Ma, all'interno del dato globale, le anzidette categorie di intervento mostrano pesi e dinamiche nettamente diversi da paese a paese.

Nel 1996 si stima che per l'assistenza sanitaria sia stato speso in Italia poco meno del 5% del PIL, laddove la spesa per pensioni, rendite e sussidi contro la disoccupazione ha raggiunto il 14,5% e quella per l'istruzione, la formazione e l'assistenza in genere si colloca al 3,40% circa.

Su un totale, quindi, di circa il 23% del PIL, la spesa previdenziale in senso stretto, depurata, cioè, degli importi riguardanti interventi di natura più propriamente assistenziale (pensioni di guerra, pensioni sociali, pensioni d'invalidità civile, ai ciechi e sordomuti, integrazioni ai minimi) o di sostegno all'economia per processi di ristrutturazione o per interruzioni temporanee del lavoro mediante il ricorso alla cassa integrazione, ai prepensionamenti, o a sgravi contributivi, ecc.), ha assorbito quasi i due terzi della spesa per la protezione sociale.

Rispetto alla generalità degli altri paesi europei, la spesa pensionistica in Italia raggiunge livelli sensibilmente più elevati. Essa, difatti, ammonta al 61,5% della spesa sociale, contro una media del 45,3% degli altri paesi. Il ritmo d'incremento della spesa pensionistica nel nostro paese è stato molto sostenuto nel periodo 1960-1996. In rapporto al PIL la spesa pensionistica è passata dal 3,5% del 1960 all'anzidetta aliquota del 14,5% nel 1996. Essa, cioè si è più che quadruplicata in 36 anni.

Nel 1993, anno per cui sono disponibili i dati relativi a tutti e 15 i paesi dell'Unione Europea, elaborati da Eurostat, la ripartizione percentuale della spesa corrente per la protezione sociale distinta per funzione e la percentuale sul PIL d'ogni singola funzione, risultano dalla seguente tabella 2.

Tabella 2

**RIPARTIZIONE DELLA SPESA CORRENTE
PER LA PROTEZIONE SOCIALE PER FUNZIONE, 1993**

	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	E12	SF
% spesa totale														
Vecchiaia +reversibilità	43,2	33,1	39,0	63,0	39,1	41,2	26,8	59,7	45,1	35,4	38,6	39,7	42,3	32,1
Malattia	21,8	18,3	25,7	14,1	24,4	24,9	28,3	21,1	23,9	21,2	29,2	18,9	23,3	21,0
Invalidità, inabilità + malattie e infortuni profess.	10,4	9,1	11,2	9,4	9,6	7,2	7,1	8,5	14,0	21,4	13,1	11,5	10,4	15,2
Disoccupazione	9,5	12,3	6,4	3,2	19,9	6,4	13,8	2,0	0,8	8,7	4,6	6,0	6,9	9,4
Collocamento, orientamen. profess., mobilità	1,6	6,1	2,6	0,0	0,5	1,4	2,5	0,1	0,1	0,0	1,6	1,1	1,6	4,0
Alloggio	0,0	2,5	0,8	0,5	0,4	3,0	2,9	0,0	0,2	1,0	0,0	6,5	1,9	1,1
Famiglia	6,7	9,8	7,0	0,5	0,9	7,7	10,1	3,1	10,8	4,6	4,3	9,7	6,5	10,0
Maternità	0,8	1,7	0,7	0,5	0,9	1,3	2,0	0,4	1,4	0,5	0,8	1,2	0,9	2,4
Altro	1,3	4,5	2,4	3,9	1,0	1,4	2,0	0,0	0,1	2,6	2,8	1,5	1,7	2,0
Amministrazione	4,6	2,6	4,3	4,8	3,3	5,6	4,4	5,0	3,5	4,5	5,0	3,9	4,5	2,9
TOTALE	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
% PIL														
Vecchiaia +reversibilità	11,9	11,0	12,1	10,2	9,4	12,7	5,7	15,4	11,2	11,9	7,0	10,8	11,9	11,4
Malattia	6,0	6,1	8,0	2,3	5,9	7,7	6,1	5,4	5,9	7,1	5,3	5,1	6,5	7,4
Invalidità, inabilità + malattie e infortuni profess.	2,9	3,0	3,5	1,5	2,3	2,2	1,5	2,2	3,5	7,2	2,4	3,1	2,4	5,4
Disoccupazione	2,6	4,1	2,0	0,5	4,8	2,0	3,0	0,5	0,2	2,9	0,8	1,6	1,9	3,3
Collocamento, orientamen. profess., mobilità	0,4	2,0	0,8	0,0	0,1	0,4	0,5	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	1,4
Alloggio	0,0	0,8	0,2	0,1	0,1	0,9	0,6	0,0	0,1	0,3	0,0	1,8	0,5	0,4
Famiglia	1,9	3,3	2,2	0,1	0,2	2,4	2,2	0,8	2,7	1,6	0,8	2,6	1,8	3,5
Maternità	0,2	0,5	0,2	0,1	0,2	0,4	0,4	0,1	0,4	0,2	0,1	0,3	0,3	0,8
Altro	0,4	1,5	0,0	0,6	0,2	0,4	0,4	0,0	0,0	0,9	0,5	0,4	1,1	0,7
Amministrazione	1,3	0,9	1,3	0,8	0,8	1,7	1,0	1,3	0,9	1,5	0,9	1,1	1,3	1,0
TOTALE	27,6	33,2	30,3	16,3	24,0	30,9	21,4	25,8	24,9	33,6	18,3	27,3	28,5	35,4

Nota: D include i nuovi Länder

Fonte: Eurostat, base dati ESSPROS

2. Proprio questo notevole sbilanciamento della spesa sociale a favore del comparto delle pensioni provoca, più che altrove, forti tensioni di natura economica e finanziaria sui sistemi previdenziali, in quanto il nostro paese è particolarmente esposto ai rischi derivanti dall'evoluzione demografica, da tempo in atto, la quale comporta un rapido invecchiamento assoluto della popolazione e, di conseguenza, un rapido incremento della spesa pensionistica,

oltre che di quella per l'assistenza sanitaria e di altro genere alle persone anziane in situazioni di disagio, il cui numero è in costante ascesa per la progressiva maggiore longevità della popolazione.

Il continuo aumento della vita media (oggi 74 anni per gli uomini e 81 per le donne) congiunto al decremento della natalità (il numero medio di figli per ogni donna fertile è di 1,2 circa) fa sì che il rapporto anziani/giovani in Italia si avvii verso l'unità e che l'attuale popolazione, nel giro di cinquant'anni si riduca da 57 a 38 milioni di persone, fatta esclusione dei flussi migratori. Nello stesso periodo, il rapporto fra lavoratori e ultrasessantenni sarà pari al 60-70 per cento.

La crisi connessa con le suddette dinamiche demografiche si coniuga con quella che investe dalle fondamenta il mercato del lavoro, oggi contraddistinto da una diminuzione della forza occupata e quindi da una progressiva crescita dei livelli di disoccupazione, comune, peraltro, ad altri paesi europei ad economia avanzata. Contemporaneamente si registra una trasformazione, ormai orientata verso modelli in cui sono presenti l'atipicità dei contratti e la variabilità delle modalità di impiego, con alternanza tra periodi di attività e periodi di inattività, e di mutabilità nelle qualificazioni e localizzazioni del lavoro stesso.

Ciò postula l'urgente necessità di individuare, intanto, all'interno della spesa sociale una scala di priorità tra gli obiettivi da perseguire e di garantire al sistema previdenziale, sia nell'immediato, sia nella media e lunga prospettiva, l'autosufficienza finanziaria per evitare che si riversino sul bilancio del settore pubblico oneri che debbono, invece, trovare copertura all'interno del sistema previdenziale.

Quanto alle altre forme di protezione sociale in favore degli anziani è evidente la necessità di una redistribuzione delle risorse oggi convogliate in altri settori, per i quali nella mutata situazione generale, si richiede una attenta rivisitazione. Nell'attuale fase di perdurante stagnazione dell'economia e di pesanti deficit di bilancio originati dagli oneri per interessi sul crescente debito pubblico - nonostante la flessione dei tassi di remunerazione del debito stesso - le eventuali nuove risorse disponibili, conseguenti alla accelerazione del processo di privatizzazione e ad una maggiore efficienza della pubblica amministrazione nella erogazione dei servizi sociali, dovranno necessariamente essere destinate al risanamento della finanza pubblica.

3. In tale contesto, si tratta di valutare le incidenze che le trasformazioni nella struttura per età della popolazione, dovuta all'allungamento della vita media ed al calo della natalità a partire dagli anni '60, potranno avere sugli equilibri finanziari dei sistemi di previdenza sociale, tenendo conto della concomitanza di altri fattori, quali la sostanziale maturazione raggiunta dalle gestioni pensionistiche, il rallentamento dello sviluppo economico e la grave crisi dell'occupazione. E', intanto, da escludere che la contrazione della popolazione attiva ed, in particolare di quella tenuta all'onere contributivo per l'alimentazione dei fondi pensionistici, possa essere neutralizzata dalla automatica concentrazione su un minor numero di soggetti di oneri dapprima ripartiti su una platea assai più ampia, posto che vi sono dei limiti oggettivi alla sostenibilità degli oneri stessi. Parimenti esistono limiti insuperabili all'aumento del carico fiscale per l'eventuale finanziamento della maggiore spesa sanitaria ed assistenziale dovuta all'espandersi del numero degli anziani ed alla necessità di garantire un sostegno (minimo vitale) agli anziani sforniti di redditi adeguati, ai lavoratori disoccupati espulsi dal processo produttivo per difficoltà delle imprese, ed ai giovani alla ricerca della prima occupazione.

In numerosi paesi dell'Unione europea, anch'essi interessati, seppure in misura minore, dai fenomeni demografici e congiunturali anzidetti, sono stati attuati in anni recenti interventi di riforma dei sistemi previdenziali, tesi alla riduzione della spesa pensionistica per un riequilibrio delle relative gestioni, essenzialmente incentrati, nella generalità dei casi, nell'elevazione dell'età pensionabile.

In Italia, un primo provvedimento di riforma (legge Amato) è intervenuto nel '92, concretatosi nella temporanea sospensione dell'accesso al pensionamento di anzianità, nel graduale innalzamento dell'età per l'accesso alla pensione di vecchiaia e di anzianità, nell'elevamento del minimo contributivo e nell'estensione ai redditi di lavoro dell'intero periodo di iscrizione ai fondi di pensioni della base di computo dei trattamenti previdenziali. Un successivo più organico provvedimento (legge n. 335/95) ha riguardato l'adozione del metodo contributivo, nel quale l'entità dei trattamenti pensionistici è strettamente collegata agli andamenti delle variabili demografiche, rendendo immuni le gestioni previdenziali da possibili dissesti dovuti a sperequazioni tra versamenti contributivi e prestazioni, ciò che era possibile con il sistema retributivo, nel quale, essendo le prestazioni calcolate indipendentemente dai contributi versati e dalla speranza di vita all'età del pensionamento, l'equazione attuariale contributi-prestazioni è per definizione negata.

In realtà la riforma operata si è proposta anche altri obiettivi quali: a) l'eliminazione di alcune iniquità intergenerazionali⁴ ed infragenerazionali nate dalla discriminazione operata dalla legge Amato tra coloro che avevano almeno 15 anni di contribuzione al 31 dicembre 1992 e quelli che erano al di sotto di tale linea di demarcazione, oppure dovute alla maggiore o minore velocità di carriera ed al maggior vantaggio (valutato intorno al 30%) attribuito ai pensionati d'anzianità rispetto a quelli di vecchiaia, a parità di anzianità contributiva e di velocità di carriera; b) l'eccessiva diversificazione nelle regole per l'accesso al pensionamento e per la determinazione dei trattamenti pensionistici, implicanti tassi di rendimento di 1-2 punti superiore al tasso di crescita del PIL; c) la marcata disparità di trattamento, da un lato tra dipendenti pubblici e dipendenti privati e, dall'altro, tra lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi, in termini di aliquote di contribuzione e di misure di prestazioni⁵.

Gli effetti finanziari di quest'ultima riforma si avvertiranno solo in un arco temporale estremamente lungo, atteso che il periodo di transizione dal sistema a ripartizione, precedentemente in essere, al nuovo, a capitalizzazione virtuale, durerà fino al 2040, allorquando quest'ultimo sistema andrà completamente a regime. Tutto ciò in conseguenza di una concezione estensiva della salvaguardia dei diritti quesiti e dell'applicazione della riforma ai soli assicurati con anzianità contributiva inferiore ai 18 anni al 31 dicembre 1995, perpetuandosi il sistema di discriminazione attuato con la riforma Amato.

4. Per le valutazioni, in un'ottica di lungo periodo, dell'impatto delle tendenze demografiche e macroeconomiche sulla spesa pensionistica, la Ragioneria generale dello Stato ha elaborato un modello previsionale riguardante i principali comparti (dipendenti del settore privato, dipendenti del settore pubblico; lavoratori autonomi) basato su varie ipotesi (di cui una "base" e altre tre "alternative") in merito alla definizione del quadro demografico.

Lo scenario demografico - base di tale modello assume i valori tendenziali di mortalità e natalità ed il flusso netto di immigrati, in linea con l'esperienza degli ultimi anni, pari a 50.000 unità l'anno.

Le proiezioni effettuate danno una crescita della durata della vita media nel periodo 1990-2045 di 6 anni per gli uomini e di 5 anni e mezzo per le donne.

Nello stesso periodo il tasso di natalità si manterrebbe pressoché invariato (dall'1,3 del 1990 all'1,33 del 2045).

⁴ A fronte dei consistenti oneri contributivi, le giovani generazioni con il sistema retributivo avrebbero goduto di vantaggi molto limitati se non addirittura minimi.

⁵ I primi per lungo tempo hanno goduto del fatto che la loro pensione era ragguagliata all'ultimo stipendio percepito ed i lavoratori autonomi dal 1990 hanno goduto e tuttora godono dello stesso metodo di calcolo delle pensioni spettanti ai lavoratori iscritti al Fondo pensioni lavoratori privati pur se con contribuzioni assai differenti (15% contro il 32,7%).

Quanto al quadro macroeconomico, le ipotesi adottate circa i tassi di attività, di occupazione e di produttività del lavoro implicano un incremento del PIL calcolato intorno al 2% per i primi 10 anni di previsione e dell'1,50% per gli anni successivi.

Il modello, che recepisce la disciplina introdotta dalla legge n. 335/95 di riforma del sistema pensionistico, nella fase transitoria e in quella a regime, valuta che, sulla base dello scenario demografico e macroeconomico sopra accennato, il rapporto tra spesa pensionistica pura e prodotto interno lordo aumenti, nell'intero periodo di previsione, di oltre un punto percentuale, elevandosi dal 13,6 del 1995 al 14,7% del 2045, dopo aver raggiunto la sua punta massima (16,1%) nel 2034. Il tasso di crescita si caratterizza secondo tre fasi ben distinte: nel primo decennio esso si appalesa abbastanza stabile, intorno a valori che vanno dal 13,6 al 14%; nel trentennio successivo lo stesso ha un andamento più sostenuto; infine nell'ultimo decennio mostra un graduale declino. Tale diverso andamento trova la sua spiegazione nella diversa dinamica del rapporto numero delle pensioni/numero degli occupati e di quello tra l'entità delle pensioni medie e la produttività media del lavoro.

Il primo degli anzidetti rapporti pone in evidenza una crescita sempre più sostenuta, man mano che ci si allontana dal primo decennio iniziale, di guisa che è previsto che nel 2030 il numero delle pensioni erogate (circa 20 milioni, di cui 16,1 dirette e 3,9 indirette) eguagli e addirittura superi il numero degli occupati. Nel 2045 la proporzione raggiungerebbe il 136% per effetto dell'invecchiamento della popolazione. E, tuttavia, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL, a fronte di un così consistente incremento del numero dei pensionati, cresce rispetto a quest'ultimo in misura più ridotta, per effetto della flessione nello stesso periodo del rapporto fra pensione media e reddito medio pro-capite, che scende dal 16% del 1995 a meno del 13% nel 2045; flessione che, comunque, non è sufficiente a controbilanciare l'effetto prodotto dall'incremento del numero dei pensionati⁶. Il che porta alla deduzione secondo cui l'eccesso di spesa pensionistica in Italia, rispetto alla media UE è derivato non tanto dall'importo medio dei trattamenti pensionistici, la cui dinamica è frenata dall'ingresso del sistema contributivo notoriamente meno favorevole di quello retributivo, ma dall'aumento del numero dei pensionati, ingrossato, oltre che dall'invecchiamento assoluto della popolazione, dal facile accesso al pensionamento.

Il trend di riduzione dell'importo medio delle pensioni non si registra nei primi anni della previsione, fino al 2007 (il lieve aumento della pensione media per la maggiore anzianità contributiva delle pensioni di nuova decorrenza è ampiamente controbilanciato dagli effetti della riforma Amato che ha elevato, come detto, il limite dell'età pensionabile e ristretto le possibilità di accesso alle pensioni di anzianità).

Nel periodo che va dal 2008 al 2015, la spesa pensionistica presenta una dinamica significativamente in crescita (dal 14,1% del 2008 si eleva al 15,1% del 2015) per effetto di un leggero aumento del numero dei pensionati in rapporto al numero degli occupati e di un consistente incremento del rapporto pensione media produttività del lavoro. L'aumento della pensione media rispetto alla produttività è dovuto al fatto che le pensioni di nuova decorrenza vengono liquidate sulla base di anzianità contributiva maggiori di quelle costituenti, lo stock anteriore ai provvedimenti contenuti nel decreto legislativo n. 503/92 e nella legge 335/95 a seguito dell'elevazione dell'età pensionabile e del restringimento delle possibilità di accesso al pensionamento anticipato ("effetto rinnovo").

E' appena da notare che l'anno 2008 segna l'entrata a regime della nuova disciplina sul pensionamento anticipato e che con il 2015 verrà ad esaurirsi lo stock delle pensioni calcolate con il solo metodo retributivo.

Nel periodo seguente (2016-2034) la spesa pensionistica è destinata a crescere ulteriormente, raggiungendo, alla fine del periodo, il 16,1% del PIL: Ciò è dovuto a cause diverse

⁶ Detto rapporto aumenta fino al 2015, per decrescere rapidamente nel periodo successivo.

da quello che contraddistinguono il periodo precedente e si registra, infatti, una sensibile riduzione degli importi medi di pensione, in conseguenza del progressivo incremento del numero delle pensioni liquidate in tutto o in gran parte con il sistema di calcolo contributivo, cui, però, si contrappone un ben maggiore aumento del numero dei pensionati, correlato all'allungamento della speranza di vita ed all'ingresso delle generazioni dell'immediato dopoguerra (baby-boomers) ed una consistente riduzione della popolazione attiva dovuto al calo della natalità. Tale complessa situazione determina una rilevante crescita della spesa pensionistica, posto che "l'effetto numero" supera sensibilmente "l'effetto importo".

Infine, nell'ultimo periodo (2035-2045) è prevista, come accennato, una diminuzione della quota di PIL destinata al finanziamento della previdenza, essenzialmente per la caduta dell'importo medio delle pensioni, le quali risentiranno, da una parte, dell'integrale applicazione del metodo contributivo e, dall'altra, della revisione periodica in funzione dell'incremento della speranza di vita.

Lo studio della Ragioneria generale dello Stato su "tendenze demografiche e spesa pensionistica"⁷ pone in rilievo che la scomposizione del rapporto spesa pensionistica/PIL nei vari comparti nei quali si articola il sistema previdenziale italiano evidenzia che per il settore privato, cui essenzialmente si riferisce il Fondo pensioni lavoratori dipendenti, l'andamento tendenziale non si discosta significativamente da quello caratteristico dell'intero sistema previdenziale. Infatti, tale rapporto varia dall'8,3% nel 1995 al 9,3% nel 2045 e raggiunge il suo valore massimo (10%) nel 2035.

Nello stesso periodo il numero delle pensioni dirette salirà da mil. 7,5 del 1995 a mil. 8,1 nel 2045, dopo aver toccato nel 2035-2040 la punta massima di mil. 8,5.

Il numero delle pensioni indirette, comprendente sia le pensioni di reversibilità, sia quelle in favore dei superstiti, pari a mil. 2,8 nel 1995, dovrebbe gradualmente scendere fino a tutto il 2035, in cui raggiungerà il valore di mil. 2,2 per poi risalire, nell'ultimo decennio fino a quota mil. 2,2 nel 2045.

L'importo medio delle pensioni dirette, in lire '95 passerà da poco più di mil. 16 nel '95, a circa mil. 39 nel 2045, mentre l'importo medio delle pensioni indirette varierà da mil. 9,4 nel '95 a mil. 19,7 nel 2045, secondo un ritmo di crescita costante, comune ad entrambi i tipi di pensione. Il rapporto pensioni/occupati sarà pari a 1 nel 2040, raggiungendo la soglia di 1,04 nel quinquennio successivo.

Diversa è la situazione per ciò che riguarda il comparto dei dipendenti pubblici, caratterizzato da una sostanziale stabilità della spesa pensionistica in percentuale del PIL (poco più del 3%) dovuta alla compensazione tra il forte aumento del numero delle pensioni, elevatisi da mil. 1,7 nel 1995 a mil. 2,9 nel 2045 (le pensioni indirette dal canto loro varieranno nello stesso periodo da n. 571.000 a n. 665.000) e la altrettanto forte riduzione degli importi medi dello stock delle pensioni. La spesa complessiva per pensioni, comprese quelle indirette, relative a tale categoria di lavoratori passa da mld 58.360 nel '95 a mld 124.544 nel 2045.

L'importo medio delle pensioni, rapportato alla produttività del lavoro, scende dal 31% del periodo iniziale al 13,8% al termine della previsione, allineandosi, a partire dal 2045, all'aliquota prevista per il settore privato, in ragione della progressiva incisività del metodo contributivo.

Il rapporto tra pensioni ed occupati muove da un valore pari a 0,65 nel 1995 per raggiungere nel 2045 l'1,24%.

Il comparto dei lavoratori autonomi (coltivatori diretti, coloni e mezzadri; artigiani; commercianti), liberi professionisti e parasubordinati presenta andamenti del tutto peculiari. La relativa spesa pensionistica in rapporto al PIL è stabile intorno all'1,85 - 2% nelle fasi iniziali e finali del periodo di previsione e cresce, invece, nella fase intermedia (2,6% circa nel 2015 e 2,5%

⁷ Quaderno monografico n. 9 di "Conti pubblici e congiuntura economica", giugno 1996.

nel 2020) in conseguenza dell'applicazione delle stesse modalità di calcolo vigenti nel F.P.L.D. (legge n. 233/1990), notevolmente più favorevoli rispetto a quelle previgenti.

Nel complesso, tenuto conto dell'insieme delle pensioni dirette ed indirette, la spesa pensionistica per gli autonomi si eleva da mld 32.856 del '95 a mld 71.865 nel 2045. L'importo medio delle pensioni dirette sale da mil. 9,2 nel '95 a mil. 16,9 nel 2045 e quello delle pensioni indirette da mil. 4,4 a mil. 9,4.

Il numero delle pensioni, tra dirette e indirette, sfiora i 4 milioni nel '95 e si eleva a 4,7 milioni nel 2045.

Comparativamente, la situazione della previdenza in favore degli autonomi presenta aspetti di maggiore allarme, specie per la presenza di un'enorme massa di pensionati la cui contribuzione è risultata pressoché irrilevante e per l'ormai raggiunta maturazione delle gestioni artigiani e commercianti.

Inoltre, mentre per gli altri due comparti di lavoratori è ipotizzabile un sostanziale ridimensionamento della spesa previdenziale in relazione alla graduale eliminazione dello stock delle pensioni retributive, per gli autonomi resta l'handicap del divario esistente fra aliquota di finanziamento (15%) ed aliquota di computo (20%), che, qualora dovesse durare, sarebbe causa permanente di ulteriori gravi squilibri gestionali.

5. Gli squilibri finanziari dei sistemi pensionistici, determinatisi, a partire dagli anni '80, vigente il criterio "a ripartizione", per effetto, in primo luogo, degli elevati rendimenti riconosciuti, nonostante il rallentamento della crescita economica, che ha ridotto le fonti di finanziamento dei medesimi sistemi, e, secondariamente, per effetto delle variabili demografiche (principalmente l'invecchiamento assoluto della popolazione e solo in parte il calo della natalità) hanno prodotto l'accumulo di un consistente debito pensionistico, le cui scadenze, pur se si manifesteranno in un arco temporale piuttosto prolungato, richiederanno, comunque, impegni finanziari meritevoli di attenzione e di programmazione.

Nel contesto, peraltro, di una crescita limitata del PIL e di una politica di bilancio restrittiva per il contenimento della spesa pubblica, anche in vista del processo di unificazione monetaria tra i paesi dell'U.E., un qualsiasi incremento della spesa previdenziale non può non costituire motivo di grande preoccupazione, senza contare che ogni ulteriore aumento degli oneri sociali si rifletterebbe negativamente sulla competitività delle imprese, che va, invece, agevolata ai fini della creazione di posti di lavoro.

Donde la necessità di interventi volti a garantire che il rapporto tra spesa pensionistica e PIL non subisca peggioramenti, né nel breve, né nel medio - lungo periodo, ma anzi migliori per assorbire le conseguenze del debito pregresso.

6. La riforma previdenziale del '95, come è stato sottolineato dalla Corte (Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1995), ha costituito indubbiamente un importante passo avanti sulla via del risanamento del sistema previdenziale, anche se l'impostazione data alla fase transitoria per il passaggio dal vecchio al nuovo sistema è risultata poco incisiva ai fini del riequilibrio finanziario nel breve e medio periodo. Di fatto, essa non è, purtroppo, in grado di assicurare il conseguimento del suddetto obiettivo entro tempi ravvicinati, a causa della lunghezza della predetta fase di transizione - destinata a protrarsi fino a quando (2035) il sistema di calcolo contributivo non avrà trovato completa applicazione - nonché per la persistenza, più o meno estesa nel tempo, di aree di privilegio, prime fra tutte la possibilità di pensionamenti anticipati e la permanenza di discipline non coerenti con il principio di omogeneizzazione sancito dalla legge.

Per salvaguardare l'efficacia della riforma, ravvicinandone al massimo i tempi della sua piena attuazione ed accelerando il processo di rientro della finanza pubblica, da parte di autorevoli istituzioni (Ragioneria generale dello Stato; Banca d'Italia; Commissione per la spesa pubblica; Commissione per l'analisi delle compatibilità macro economiche della spesa sociale,