

3) Protezione sociale, con 61.427,7 miliardi di stanziamenti. L'individuazione, relativamente alla ripartizione della spesa per funzioni-obiettivo, delle sole tre voci anzidette, si appalesa eccessivamente contratta rispetto all'elaborazione curata dalla Corte, negli anni scorsi, specie in considerazione del fatto che l'articolazione operata all'interno delle predette grandi funzioni non è in grado di rappresentare in maniera completa e soddisfacente la complessa fenomenologia presente particolarmente nel settore della previdenza ed assistenza sociale.

Nell'ambito della funzione "Servizi generali", mld. 138,2 concernono spese di funzionamento; mld. 3,6 trattamenti di quiescenza integrativi e sostitutivi e mld. 2,9 investimenti per informatica di servizio.

La funzione "Affari economici" annovera al suo interno gli obiettivi di 2° livello: "Affari generali economici, commerciali e del lavoro" (con uno stanziamento complessivo di mld. 16.732,7, di cui mld. 387,6 per spese di funzionamento, mld. 16.334,0 per interventi (pari opportunità - mld. 12,6 -, occupazione - mld. 7,7 -, sgravi e agevolazioni contributive - mld. 14.709,2 -, cooperative e loro consorzi - mld. 22,0 -, e mld. 11,1 per investimenti per l'informatica di servizio e per le Agenzie per l'impiego) e "Ricerca e sviluppo per gli affari economici" con uno stanziamento di mld. 1,4 dedicato interamente alle spese di funzionamento.

Infine, nella funzione "Protezione sociale" sono concentrate le maggiori risorse, con uno stanziamento complessivo di mld. 61.427,7 ripartito come segue:

"Malattia e invalidità": mld. 156,5; vecchiaia: mld. 44.488,5; "famiglia": mld. 3.290,78; "Disoccupazione": mld. 6.538,7; "Esclusione sociale": mld. 190,0; "Protezione sociale non altrimenti classificabile": mld. 6.953,1.

In quest'ultima voce si fanno rientrare, principalmente, gli oneri per pensionamenti anticipati (mld. 1.036,9), i finanziamenti degli istituti di patronato (mld. 401,1), le pensioni sociali (mld. 5.168,9), l'onere per il funzionamento

della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (mld. 5,0), gli oneri derivanti da accordi ed organismi internazionali (mld. 52,0 e oneri diversi per mld. 109,8.

La ripartizione percentuale degli stanziamenti di competenza tra i tre obiettivi anzidetti è la seguente:

- 1) Servizi generali 0,18%
- 2) Affari economici 21,37%;
- 3) Protezione sociale 78,45%.

Gli impegni totali sulla massa impegnabile, ammontanti come si è visto, a mld. 78.331,0 si ripartiscono fra gli stessi obiettivi in ragione di mld. 138,8 (0,18%), di mld. 16.678,9 (21,29%) e di mld. 61.513,3 (78,53%).

I pagamenti totali (mld. 75.912,1) sono attribuibili per mld. 140,4 al primo obiettivo (0,58%), per mld. 15.708,5 al II obiettivo (47,23%) e per mld. 60.063,2 al III obiettivo (52,18%).

4.2.1 Classificazione funzionale e centri di responsabilità.

Il centri di responsabilità, individuati dal decreto legislativo n. 249/1997, sono sostanzialmente gli stessi considerati nella classificazione adottata dalla Corte nella relazione 1997.

La ripartizione tra detti centri di responsabilità degli stanziamenti definitivi di competenza secondo la classificazione semplificata risulta la seguente:

(in miliardi di lire)

	Spese di funzion.	di cui di personale	Spese per interventi	Spese per investimenti	Altre spese	Totale	%
1) Gabinetto	12,7	11,2	-	-	-	12,7	-
2) Affari generali e personale	913,4	828,4	0,5	25,3	59,3	942,8	1
3) Rapporti di lavoro	8,0	6,3	22,3	0,4	-	30,7	-
4) Previdenza ed assistenza sociale	15,1	8,9	74.029,1	0,5	-	74.044,6	94
5) Cooperazione	15,6	7,2	22,0	0,4	-	38,0	-
6) Osservatorio del mercato del lavoro	3,2	1,7	-	0,1	-	3,3	-
7) Impiego	10,8	6,4	2.899,6	275,3	-	3.185,8	4
8) Orientam.to e addestram.to professionale	8,2	6,4	-	40,3	-	48,6	60
Totali	987,0	876,5	76.973,5	342,3	59,3	78.306,5	100

Gli impegni complessivamente assunti (competenza più residui di stanziamenti) ed i pagamenti eseguiti da ciascun centro di responsabilità nel '98 risultano i seguenti:

(in miliardi di lire)

Centro di responsabilità	Spese di funzioni		Interventi		Investimenti		Altre spese		Totale		%.	
	impegni	pagam.li	impegni	pagam.li	impegni	pagam.li	impegni	pagam.li	impegni	pagam.li	impegni	pagam.li
1) Gabinetto	13,4	13,0	-	-	-	-	3,6	9,6	13,4	13,0	-	-
2) Affari generali e personale	866,0	834,6	0,1	0,1	5,5	21,5	-	-	875,2	865,9	1,1	1,1
3) Rapporti di lavoro	5,9	6,7	175,1	8,6	-	0,8	-	-	181,0	16,1	-	-
4) Previdenza ed assistenza sociale	10,2	8,4	74.028,9	73.313,0	-	-	-	-	74.039,1	73.321,4	94,6	96,6
5) Cooperazione	20,6	22,7	33,4	11,6	-	-	-	-	54,0	34,2	0,1	-
6) Osservatorio del mercato del lavoro	2,4	2,2	-	-	275,0	-	-	-	2,4	2,2	-	-
7) Impiego	6,6	5,6	2.633,1	1.517,9	-	41,8	-	-	31,147	1.565,3	4,1	2,1
8) Orientamento e addestramento professionale	11,2	10,8	-	-	40,0	83,1	-	-	51,2	93,9	0,1	0,1
Totali	936,3		77.070,6	74.851,	320,5	147,2	3,6	9,6	78.331,0	75.912,1	100	100

4.2.2 Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri per la riduzione dei residui di stanziamento.

Con provvedimento in data 25 febbraio 1999, emanato in attuazione della direttiva del 16 gennaio 1998, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha stabilito nel 70%, per ciascuna amministrazione, la percentuale massima di conservazione dei residui di stanziamento al 31 dicembre 1998, con esclusione degli stanziamenti destinati alla cooperazione allo sviluppo, nonché all'esecuzione di accordi internazionali, secondo le indicazioni della predetta direttiva del 16 gennaio 1998, recepite nel prospetto concernente lo schema di conservazione dei residui medesimi, predisposti dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ed approvati dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 25 febbraio 1999.

Il decreto prevedeva che ciascuna amministrazione potesse individuare gli importi da conservare per ciascun capitolo, in maniera da assicurare in ogni caso complessivamente l'anzidetta percentuale e che, in assenza di indicazioni, il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica avrebbe provveduto alla decurtazione lineare, nella misura suddetta, di tutti i residui di stanziamento conservabili, con eliminazione prioritaria di quelli più remoti.

I decreti di accertamento dei residui, in base alla citata direttiva, avrebbero dovuto essere emanati in conformità con l'indicato prospetto di conservazione.

Per quanto specificamente attiene al Ministero del lavoro e della previdenza sociale, il totale dei residui di stanziamento al 31.12.1998 ammontava a mld. 107,9, di cui mld. 31,6 provenienti da esercizi pregressi e mld. 76,3 provenienti dalla competenza '98. Detti residui risultano conservati nel limite di mld. 75,5, mentre mld. 32,4 figurano tra le somme eliminate.

Il provvedimento in questione è stato successivamente modificato con decreto in data 21 aprile 1999 allo scopo di escludere dall'obiettivo di riduzione dei residui di stanziamento delle dotazioni relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché delle dotazioni disposte da provvedimenti legislativi pubblicati negli ultimi quattro mesi del 1998.

Tale ultimo decreto ha lasciato invariati gli importi dei residui conservabili e da eliminare relativi al Ministero in esame.

5. Analisi dell'organizzazione e dei procedimenti

5.1 L'assetto organizzativo del Ministero.

Come già rilevato nella precedente relazione, la struttura organizzativa del Dicastero è profondamente interessata dal processo di revisione che discende dal decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469, relativo al conferimento alle Regioni ed agli enti locali, a norma dell'art. 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59, di funzioni e compiti in materia di collocamento e di politiche attive del lavoro. Trattasi, in particolare, del trasferimento ai predetti enti territoriali delle funzioni di collocamento, di avviamento a selezione, di preselezione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro, di programmazione e coordinamento delle iniziative volte ad incrementare l'occupazione, ad incentivare il reimpiego dei lavoratori posti in mobilità e l'inserimento lavorativo di categorie svantaggiate, a programmare tirocini formativi e di orientamento, a promuovere borse di lavoro ed altre iniziative in materia di lavori socialmente utili. Le funzioni che rimangono di competenza del Ministero sono quelle di indirizzo, promozione e coordinamento, di vigilanza in materia di flussi di entrata di lavoratori

extracomunitari, di autorizzazione per attività lavorative all'estero, di conciliazione delle controversie di lavoro, di conduzione del Sistema informativo del lavoro, di raccordo con gli organismi internazionali e di coordinamento dei rapporti con l'Unione Europea.

Un'influenza non secondaria è destinata ad avere sull'assetto organizzativo e istituzionale del Ministero l'ingresso sulla scena della gestione del mercato del lavoro delle agenzie di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro già autorizzate all'esercizio della loro attività nel corso del 1998, in relazione alla previsione legislativa di cui all'art. 10 del menzionato decreto legislativo n. 469/1997.

Complicazioni e ritardi negli adempimenti previsti per il predetto decentramento non hanno finora consentito l'attuazione dell'importante riforma, destinata a realizzare una piena integrazione, all'interno delle strutture regionali, delle funzioni di analisi e monitoraggio delle tendenze in ambito locale del mercato del lavoro, di formazione professionale, di qualificazione e riqualificazione dei lavoratori, in relazione all'evoluzione dell'impresa ed agli sviluppi dei mercati interno ed internazionale. Si rende ora necessario che il termine del 30 giugno 1999, ultimamente fissato dal collegato alla legge finanziaria 1999 (art. 80, comma 2 della legge 23 dicembre 1998, n. 448) per il previsto trasferimento del personale, delle risorse finanziarie e dei beni già adibiti alle funzioni e compiti da conferire, sia rispettato e che con la costituzione dei centri per l'impiego si proceda alla effettiva eliminazione degli uffici periferici soppressi.

5.2 Servizio di controllo interno

Il servizio di controllo interno ha elaborato apposite relazioni trimestrali in ordine:

- ai costi sostenuti dagli Uffici periferici, rapportati alla cubatura dei locali a disposizione ed alla forza di lavoro mediamente presente, ai fini delle opportune

comparazioni e della verifica, per quel che attiene alla rinegoziazione dei contratti di fitto dei locali, dell'osservanza della norma di cui all'art. 55, comma 9 della legge 449/1997, che prevede il contenimento della relativa spesa almeno nella misura del 10% rispetto ai canoni in vigore;

- all'attuazione del piano straordinario di intervento disciplinato dal decreto legislativo n. 280/97 relativamente ai lavori di pubblica utilità e alla borse di lavoro;

- ai risultati riguardanti l'attività degli Uffici periferici e di alcuni Uffici centrali;

- al numero dei procedimenti non conclusi entro il termine di cui all'art. 2 della legge n. 241/1990;

- al monitoraggio sull'utilizzo del part-time presso l'Amministrazione;

- all'erogazione dei trattamenti economici accessori ai dipendenti in servizio presso l'Amministrazione centrale ed all'utilizzazione del fondo per la produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi, procedendo nell'analisi e verifica dell'attività progettuale, sia a livello nazionale, che locale;

- all'applicazione del decreto legislativo n. 626/1994 e successive modificazioni ed integrazioni sulla sicurezza e la salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro;

- ai sistemi e meccanismi di valutazione dei risultati dell'attività dei singoli uffici dirigenziali ai fini dell'attribuzione della speciale indennità di risultato prevista dall'art. 23 del C.C.N.L. dei dirigenti della P.A.;

- agli strumenti e procedure per la rilevazione dell'effettiva durata delle prestazioni di lavoro;

- all'attività del Comitato nazionale per le pari opportunità nel triennio 1995-1997 per il finanziamento di progetti intesi alla realizzazione di azioni positive dirette all'eliminazione delle disparità nei vari campi tra uomo e donna, formulando osservazioni e proposte sui provvedimenti di approvazione e di impegno delle relative spese.

Neppure per il 1998, il programma di attività del Servizio ha formato oggetto di apposita direttiva ministeriale, né risulta che il Servizio stesso sia stato chiamato a collaborare con il Ministro nella elaborazione della direttiva generale di cui agli artt. 3 e 14 del decreto legislativo n. 29/1993 e successive modificazioni ed integrazioni.

Inoltre, non risultano in alcun modo individuati gli indicatori in base ai quali il Servizio avrebbe dovuto valutare le risultanze contabili dell'esercizio, attraverso l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa, le verifiche della gestione e delle decisioni organizzative, nonché delle procedure in atto, ai fini del loro miglioramento.

5.3 Gestione del personale

La dotazione organica del Ministero è stata rideterminata ai sensi degli artt. 30 e 31 del decreto legislativo n. 29/1993 in 17.721 posti complessivi di cui 267 riservati alle qualifiche dirigenziali, compresi n. 35 dirigenti generali di livello C. Alla fine del 1998, risultavano occupati 14.194 posti così ripartiti:

Dirigenti:	Numero
Dirigenti generali	35
Altri dirigenti	160
Livelli:	
nona q.f.	742
ottava q.f.	474
settima q.f.	2.889
sesta q.f.	4.044
quinta q.f.	4.266
quarta q.f.	1.120
terza q.f.	464
Totale	14.194

Tenuto conto dei posti in organico, le carenze o gli esuberi di personale alla predetta data del 31.12.1998 risultavano i seguenti:

	Organico	Personale al 31.12.1998					carenze (-) o esuberi (+)
		in servizio	comandati	fuori ruolo	sospesi	totale	
dirigenti generali livello C	11	9	-	26	-	35	+24
Dirigenti	256	157	1	2	-	160	-96
totale dirigenti	267	166	1	28	-	195	-72
Livelli							
nona q.f.	1.060	720	15	6	1	742	-318
ottava q.f.	2.578	452	17	5	-	474	-1.904
settima q.f.	3.136	2.846	37	3	3	2.889	-247
sesta q.f.	4.595	3.956	78	4	6	4.044	-551
quinta q.f.	4.460	4.216	35	6	9	4.266	-194
quarta q.f.	1.340	1.111	9	-	-	1.120	-220
terza q.f.	479	451	11	-	2	464	-15
seconda q.f.	6	-	-	-	-	-	-6
Totale	17.454	13.752	202	24	21	13.999	-3.455
totale generale	17.721	13.918	203	52	21	14.194	3.527

Al 31 dicembre 1998 figuravano, altresì, in servizio n. 281 comandati da altre amministrazioni e n. 10 unità non di ruolo, di guisa che, rispetto all'organico di diritto, le posizioni effettivamente coperte ammontavano complessivamente a n. 14.485, con una differenza pari a 3.262 unità.

Nel prospetto di cui sopra non è compreso il personale delle Agenzie per l'impiego che ammonta a n. 465 unità, assunte con contratto di diritto privato, di cui 13 direttori, 172 esperti a tempo pieno, n. 35 esperti a tempo parziale, n. 52 impiegati di sesto livello, n. 105 di quinto livello, n. 41 di quarto livello e n. 47 di terzo livello.

APPENDICE

**La spesa pensionistica in Italia
I risultati del 1998 e le prospettive future**

Sommario: 1. Premessa.

- 2. Distinzione tra settore pubblico e settore privato nell'erogazione dei trattamenti pensionistici.**
- 3. Obiettivi e caratteristiche dell'indagine.**
- 4. Il totale delle pensioni erogate nel 1998.**
- 5. L'incidenza della spesa pensionistica sul PIL nel 1998.**
- 6. L'andamento della spesa pensionistica nel suo complesso nel decennio 1989-1998.**
- 7. L'indice di incidenza della spesa pensionistica complessiva sul PIL nel decennio 1989-1998.**
- 8. Gli andamenti delle entrate contributive e delle spese per prestazioni del sistema obbligatorio di base nel decennio 1989-1998.**
- 9. L'evoluzione della normativa previdenziale nel decennio 1989-1998: 9.1 La legge 9 marzo 1989, n. 88; 9.2 Il d.P.R. n. 503 del 1992 ed il d. lgs. n. 124 del 1993; 9.3 Gli interventi normativi attuati nel biennio 1993-1994; 9.4 La riforma dell'ordinamento previdenziale operata dalla legge 8 agosto 1995, n. 335; 9.5 La legge 27 dicembre 1997, n. 449, collegata alla finanziaria 1998; 9.6 La legge 17 maggio 1999, n. 144 (collegato ordinamentale alla finanziaria 1999) recante disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale.**
- 10. La portata finanziaria dei provvedimenti di riforma.**
- 11. Il modello previsionale elaborato dalla Ragioneria generale dello Stato.**
- 12. Alcune considerazioni di carattere generale.**

1. Premessa.

Per la determinazione della spesa pensionistica erogata in Italia nel 1998, la Corte ritiene di dover seguire la stessa impostazione e gli stessi criteri adottati in occasione dell'analoga indagine condotta in sede di relazione sul rendiconto del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per l'anno 1997.

L'elaborazione prende, pertanto, in considerazione tutte le pensioni in denaro corrisposte a vario titolo nel periodo in esame dalle istituzioni pubbliche e private preposte a tali erogazioni.

E', intanto, da segnalare che con il termine "pensione" si designano in Italia una pluralità di prestazioni aventi natura assai diversa: assicurativo-previdenziale, indennitaria, assistenziale, di riconoscimento di particolari benemerienze. Il comune denominatore di tutte queste erogazioni è rappresentato unicamente dalla periodicità e continuatività delle somministrazioni.

Nelle more dell'introduzione di una nuova metodologia di classificazione dei dati ISTAT riguardanti i trattamenti pensionistici basata su un criterio che raggruppa le prestazioni per rischio o funzione economica, in accordo con il sistema europeo di classificazione delle

prestazioni sociali¹, anche per il 1998 non ci si discosterà, nella rappresentazione dei fenomeni oggetto dell'indagine, dalle seguenti consuete quattro tipologie:

A - pensioni di vecchiaia, comprensive di quelle di anzianità, invalidità e superstiti (in sigla I.V.S.), la cui caratteristica è quella di collegarsi ad una attività lavorativa e di fondarsi sull'esistenza di un rapporto assicurativo obbligatorio. Più in particolare: a) le pensioni di vecchiaia sono corrisposte ai lavoratori che abbiano raggiunto una determinata età anagrafica e possano far valere un certo periodo o numero di contribuzioni; b) le pensioni di anzianità spettano a coloro che possono vantare un determinato periodo minimo di iscrizione, a forme previdenziali obbligatorie e di contribuzione, a prescindere dall'età anagrafica; c) le pensioni di invalidità e inabilità competono agli assicurati colpiti da menomazioni, da cui derivi una riduzione a meno di un terzo della capacità di lavoro, ovvero, nel caso dell'inabilità, un'assoluta e permanente impossibilità di svolgere qualsiasi attività lavorativa; d) le pensioni ai superstiti sono attribuite al coniuge, ai figli minorenni o maggiorenni studenti o inabili, a carico del lavoratore o del pensionato deceduto (il rapporto è di 1,3 pensioni in media per pensionato).

E' da precisare che il numero complessivo delle pensioni in pagamento supera quello degli individui titolari dei predetti benefici, in quanto un singolo individuo può essere titolare di più trattamenti di pensione, come accade, ad esempio, nell'ipotesi in cui una pensione diretta si cumula con una pensione indiretta o di reversibilità per il coniuge deceduto.

E', altresì, da far presente che, accanto alle pensioni del regime dell'assicurazione generale obbligatoria (A.G.O.) e delle forme sostitutive, esclusive od esonerative di esso, esistono trattamenti integrativi o complementari erogati da speciali gestioni o fondi, ai quali si farà riferimento nel prosieguo della trattazione.

B - pensioni indennitarie, comprendenti sia le rendite, permanenti o temporanee, per infortuni sul lavoro e malattie professionali erogate dall'INAIL, dall'IPSEMA per il settore marittimo e dall'ENPAIA per gli impiegati in agricoltura, sia le pensioni di guerra erogate dal Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica in favore dei cittadini che hanno contratto menomazioni o infermità a causa della guerra, ovvero dei superstiti dei caduti in guerra o dei deceduti per causa di guerra.

Mentre le rendite infortunistiche presuppongono per la loro corresponsione determinati versamenti di premi assicurativi, di guisa che anche per esse, come per le pensioni IVS, è dato riscontrare un carattere corrispettivo nella prestazione, del tutto diversa è la natura delle pensioni di guerra, le quali costituiscono una forma risarcitoria o di indennizzo per le conseguenze di eventi bellici, con onere a carico unicamente della fiscalità generale.

C - pensioni assistenziali, comprendenti le prestazioni in favore degli ultra sessantacinquenni sforniti di un livello minimo di reddito, ragguagliato al trattamento minimo erogato dall'INPS, e le pensioni a favore di coloro la cui capacità di lavoro o di svolgimento delle normali funzioni di vita sia notevolmente ridotta a causa di gravi malattie, handicap o menomazioni (invalidi civili, privi della vista e sordomuti), già erogati (di fatto fino a tutto il 1998) dal Ministero dell'Interno ed attualmente a carico dell'INPS cui, per effetto del d. lgs. n. 112 del 1998, è stata attribuita la competenza;

D - pensioni di benemerenzza, ormai in via di esaurimento, le quali includono gli assegni vitalizi agli ex combattenti insigniti dell'ordine di Vittorio Veneto e gli assegni di medaglia e croce al valor militare costituenti entrambi forme di riconoscimento di particolari meriti combattentistici o assimilati.

Il campo di osservazione così delineato si appalesa, pertanto, più ampio di quello preso in esame dalla Commissione parlamentare di controllo dell'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale istituita ai sensi dell'art. 54 della legge 9 marzo

¹ Docum. ISTAT "Il sistema di classificazione delle prestazioni pensionistiche" n. 19/1998.

1989, n. 88 di riordinamento dell'INPS e dell'INAIL², nonché di quello considerato dalla rilevazione del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, cui la legge 8 agosto 1995, n. 335 di riforma del sistema pensionistico (art. 1, comma 44) assegna compiti di osservazione e di controllo dei singoli regimi assicurativi, degli andamenti economico-finanziari del sistema previdenziale obbligatorio, delle dinamiche di correlazione tra attivi e pensionati e dei flussi di finanziamento e di spesa, anche con riferimento alle singole gestioni, nonché compiti di propulsione e verifica in funzione della stabilizzazione della spesa previdenziale³.

L'ambito della presente elaborazione coincide, invece, in linea di massima, con quello considerato dalle annuali rilevazioni compiute in merito ai trattamenti pensionistici dell'Istituto nazionale di statistica⁴.

2. Distinzione tra settore pubblico e settore privato nell'erogazione dei trattamenti pensionistici.

Tale distinzione viene comunemente intesa con riferimento alla natura del rapporto di lavoro da cui trae origine il diritto al trattamento pensionistico, a prescindere dalla natura giuridica dell'ente preposto all'erogazione del predetto trattamento.

Sono così considerate appartenenti al settore pubblico le pensioni dirette ed indirette erogate dall'INPDAP⁵ agli ex dipendenti dello Stato, degli enti locali, delle aziende sanitarie ed ospedaliere, agli ex ufficiali giudiziari e coadiutori, agli ex insegnanti d'asilo e delle scuole elementari parificate, agli ex ferrovieri e postelegrafonici, nonché le pensioni e gli assegni di guerra.

Sono invece, considerate appartenenti al settore privato le pensioni corrisposte dall'INPS agli ex dipendenti (e loro superstiti) delle imprese private attraverso: a) il fondo pensioni lavoratori dipendenti (F.P.L.P.), all'interno del quale si situano la gestione speciale per l'erogazione dei trattamenti pensionistici al personale degli ex enti pubblici creditizi, cui dapprima provvedevano appositi fondi pensione costituiti presso i singoli enti, nonché le evidenze contabili riguardanti talune categorie (domestici, apprendisti, operai agricoli,

² V. Relazione presentata alla Presidenza delle Camere il 15 dicembre 1998, Doc. XVI, bis, n. 3 XIII legislatura recante "risultati sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza nel periodo 1994-1997; i possibili interventi correttivi sul duplice fronte della sostenibilità finanziaria e della compatibilità macroeconomica dei sistemi previdenziali e della riorganizzazione operativo-gestionale degli enti".

³ V. Analisi del sistema pensionistico obbligatorio: i dati base e gli indicatori di gestione, Volumi I e II pubblicati nel maggio 1998.

⁴ V. le pubblicazioni "I trattamenti pensionistici", serie annuari e "Il sistema pensionistico italiano: beneficiari e prestazioni" a cura dell'INPS e dell'ISTAT.

⁵ L'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche è stato costituito con d. lgs. 30 giugno 1994, n. 479. In esso sono stati incorporati i soppressi ENPAS, INADEL, ENPDEP e le ex Casse pensioni, amministrare dalla direzione generale degli Istituti di previdenza del Ministero del tesoro. A decorrere dal 1° gennaio 1996, è stata istituita in seno all'INPDAP, ai sensi dell'art. 2, comma 1 della legge 8 agosto 1995, n. 335 una gestione separata, denominata Cassa dei trattamenti pensionistici ai dipendenti statali nella quale confluiscono le contribuzioni a carico dello Stato e dei suoi dipendenti calcolate sulla base retributiva imponibile. Correlativamente spetta alla gestione in parola provvedere alla liquidazione ed al pagamento dei trattamenti di quiescenza in favore dei dipendenti statali cessati dal servizio.

Nel triennio 1996-98, nelle more del definitivo assetto organizzativo dell'INPDAP e del passaggio a quest'ultimo del personale delle direzioni provinciali del tesoro addetto all'amministrazione dei suddetti trattamenti pensionistici, alle suddette operazioni hanno provveduto gli uffici periferici del Ministero del tesoro.

I pagamenti eseguiti hanno trovato compensazione nei trasferimenti disposti a titolo di contribuzione. Peraltro, data la notevole incidenza dello stock delle pensioni pregresse, l'importo delle ordinarie contribuzioni non è stato sufficiente a coprire l'onere per le pensioni, di guisa che si è resa necessaria l'applicazione di una c.d. aliquota aggiuntiva che ha comportato nel triennio in parola trasferimenti a carico del bilancio statale, rispettivamente, per mld 8.874, 10.500 e 13.363.

Giova ricordare che, successivamente alla costituzione della gestione o Cassa predetta e quindi anche nel 1998, hanno continuato ad esistere negli stati di previsione di alcuni Ministeri (Difesa, Interno, Finanze, Politiche agricole, Grazia e giustizia, Trasporti) capitoli ai quali sono stati imputati gli oneri per pensioni provvisorie riguardanti appartenenti alle forze armate ed ai corpi militari ed assimilati.

lavoratori assunti con contratti di formazione e di solidarietà); b) gli altri fondi a carattere sostitutivo, esclusivo od esonerativo e segnatamente: il Fondo speciale di previdenza per i dipendenti dell'ENEL e delle aziende elettriche private; il Fondo speciale di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia in concessione; il Fondo speciale di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea; il Fondo di previdenza per il personale addetto alle gestioni delle abolite imposte di consumo⁶; c) alcune gestioni minori riguardanti le iscrizioni collettive, le casalinghe, il clero secolare e i ministri di culto delle confessioni religiose diverse dalla cattolica, le assicurazioni facoltative ed i trattamenti vari.

Ai fini della presente indagine, le prestazioni erogate dai fondi pensionistici integrativi su base legale gestiti dall'INPS, quali: la Gestione speciale di previdenza per i dipendenti da imprese esercenti miniere, cave e torbiere, il Fondo integrativo a favore del personale delle aziende private del gas; il Fondo di previdenza per gli impiegati dipendenti dai concessionari del servizio di riscossione dei tributi e delle altre entrate dello Stato e degli enti pubblici; la Gestione speciale per i trattamenti pensionistici già erogati dai fondi integrativi di previdenza esistenti presso enti di cui alla legge n. 70 del 1975; il Fondo di previdenza per il personale del Consorzio autonomo del porto di Genova e dell'Ente autonomo del porto di Trieste, vengono rilevate, solo nel loro importo, entro l'ambito dei trattamenti pensionistici base, e non già nel loro numero, onde evitare duplicazioni non compatibili con la metodica di rilevazione applicata dall'ISTAT a tutto il 1998.

Nel settore privato si fanno, altresì, rientrare le prestazioni erogate dall'INPS ai lavoratori autonomi (coltivatori diretti, mezzadri e coloni; artigiani, commercianti e lavoratori parasubordinati, nonché quelle corrisposte dall'Istituto nazionale di previdenza dei dirigenti di aziende industriali (INPDAI), dall'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani (INPGI), dall'Ente nazionale di previdenza per i lavoratori dello spettacolo, calciatori ed allenatori (ENPALS) e le pensioni ai liberi professionisti erogate dalla varie Casse professionali⁷.

Infine figurano nel settore privato le pensioni indennitarie - eccezione fatta per quelle erogate dall'INAIL per conto dello Stato e le pensioni assistenziali che, come sopra detto, comprendono, sia le pensioni o assegni sociali, sia le pensioni agli invalidi civili, ai non vedenti ed ai non udenti.

3. Obiettivi e caratteristiche dell'indagine.

L'obiettivo principale della presente indagine è quello di fornire un quadro complessivo, articolato per grandi comparti, della spesa pensionistica in Italia nell'anno appena trascorso. L'altro obiettivo, non meno importante, è di cogliere, attraverso l'esame delle dinamiche dei risultati e degli indicatori gestionali rilevati per un congruo periodo di tempo (l'ultimo decennio), gli effetti della spesa pensionistica sugli equilibri di finanza pubblica, e di individuare, alla luce dei modelli previsionali di recente elaborati dalla Ragioneria generale

⁶ Con d. lgs. 29 giugno 1996, n. 414 è stato soppresso il Fondo di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto, con iscrizione del personale ivi assicurato al Fondo pensioni lavoratori dipendenti e, con d. lgs. 16 luglio 1997, n. 230, è stato altresì, soppresso il Fondo previdenziale ed assistenziale degli spedizionieri doganali, con iscrizione degli assicurati, con decorrenza 1° gennaio 1998, al Fondo pensioni lavoratori dipendenti, se assunti con contratto di lavoro subordinato, ed alla Gestione dei lavoratori autonomi parasubordinati se non vincolati da rapporto d'impiego o iscritti all'albo nazionale dall'1.1.98.

⁷ Trattasi, in particolare, delle Casse di previdenza: 1) degli avvocati e procuratori; 2) dei notai; 3) degli ingegneri ed architetti; 4) dei geometri; 5) dei dottori commercialisti; 6) dei consulenti del lavoro; 7) dei ragionieri e periti commerciali; 8) dei medici; 9) dei farmacisti; 10) dei veterinari; 11) degli agenti e rappresentanti di commercio. Dal 1° gennaio 1998 non rientra più in questa categoria il soppresso Fondo spedizionieri doganali. Gli enti privati, di recente costituzione, per la gestione di forme pensionistiche a favore di specifiche categorie professionali (psicologi, periti industriali, infermieri professionali e vigilatrici d'infanzia, biologi, agrotecnici e periti agrari, giornalisti professionisti e pubblicisti, geologi ecc., la cui collocazione è da ascrivere al settore privato, non hanno erogato prestazioni nell'anno 1998 e pertanto ad essi non può farsi riferimento.

dello Stato, le tendenze e le prospettive di breve, medio e lungo periodo in ordine all'evoluzione della spesa stessa, in particolare di quella avente natura assicurativo-previdenziale, al fine di valutarne la sostenibilità finanziaria e la compatibilità macroeconomica.

Ovviamente, tranne per ciò che attiene ai trattamenti assistenziali ed indennitari di guerra, non può a tali fini ritenersi esaustiva l'analisi del solo andamento dei dati della spesa.

Per le forme di previdenza obbligatoria di tipo corrispettivo, segnatamente per l'assicurazione IVS e per quella contro gli infortuni e le malattie professionali - infatti - l'andamento della spesa per prestazioni va necessariamente e strettamente correlato a quello relativo all'acquisizione di contribuzioni a carico dei datori di lavoro e degli iscritti e di eventuali concorsi a carico dello Stato o di altri enti pubblici, posto che soltanto dal raffronto tra spesa per prestazioni e copertura finanziaria della stessa potrà desumersi l'esistenza o meno di un tendenziale equilibrio o squilibrio delle varie gestioni previdenziali e conseguentemente accertare il grado di sostenibilità finanziaria e di compatibilità macroeconomica dell'intero sistema.

Per la costruzione delle serie storiche dei dati relativi al numero delle prestazioni pensionistiche complessive, al loro importo medio e totale ed all'entità di contribuzione o di concorso dello Stato e degli altri enti pubblici riferiti all'anzidetto decennio 1989-1998, l'indagine si è avvalsa in parte dei dati riportati nelle pubblicazioni dell'ISTAT sui trattamenti pensionistici in Italia, ed in parte dei risultati della rilevazione del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale di cui alla citata analisi del sistema pensionistico italiano (v. nota 3), nonché, all'occorrenza, di dati direttamente acquisiti dalle Amministrazioni ed enti all'uopo interessati.

4. Il totale delle pensioni erogate nel 1998.

La situazione delle prestazioni pensionistiche (numero ed importo complessivo), a vario titolo erogate dalle istituzioni durante il 1998, risulta dal seguente prospetto che, ai fini delle opportune comparazioni, riporta, altresì, le risultanze dell'anno precedente:

Prospetto n. 1
(in miliardi)

Tipi di pensioni	1998		1997		Variazioni %	
	Numero (migliaia)	Importo complessivo	Numero (migliaia)	Importo complessivo	Numero	Importo
Settore privato						
Pensioni IVS	15.112	204.424	15.098	197.652	0.09	3.43
Pens. Indennitarie	1.254	7.719	1.276	7.891	-1.76	-2.18
Pens. Assistenziali	2.073	18.799	2.108	18.909	-1.65	-0.59
Totale settore privato	18.439	230.940	18.482	224.452	-0.24	2.89
Settore pubblico						
Pensioni IVS	2.629	75.608	2.584	72.410	1.73	4.42
Pens. Indennitarie	492	2.513	543	2.552	-4.08	-1.55
Pens. di benemerenzia	45	25	48	26	-6.06	-3.77
Totale settore pubblico	3.166	78.146	3.145	74.988	-0.66	4.21
Totale	21.605	309.086	21.627	299.440	-0.11	3.22

Fonte: ISTAT - Rilevazione trattamenti pensionistici

Occorre notare che, sui risultati del 1998, hanno influito il passaggio dalla cadenza bimestrale a quella mensile nel pagamento delle pensioni INPS, comportante un risparmio netto di oltre 6.000 mld, la diminuzione dell'onere per adeguamento delle pensioni alla dinamica dei prezzi dovuta al calo dell'inflazione e lo slittamento delle "finestre" di uscita per i pensionamenti di anzianità previsto dalla legge finanziaria per il 1998.

I dati del prospetto n. 1 mostrano che la spesa pensionistica è complessivamente cresciuta nel 1998 del 3,22% rispetto all'anno precedente, passando da 290.440 mld di lire nel 1997 a 305.188 mld di lire nel 1998. In termini reali l'incremento è stato del 1,72% al netto del tasso di inflazione calcolato nel 1,8%. Tale valore è inferiore a quello registrato nel 1997 rispetto all'anno precedente, allorché il tasso di crescita al netto dell'inflazione fu del 4% della spesa.

Le cause che hanno influito sulla crescita della spesa nel 1998 sono individuabili soltanto nell'incremento del valore medio delle prestazioni.

Il numero delle prestazioni non risulta invece aumentato, anzi è di poco inferiore al totale del 1997, essendo passato da 21.627.000 a 21.605.000 (-0,11%). Trattasi, comunque, di un risultato di sintesi, il quale rappresenta, in realtà, un saldo di variazioni di segno opposto. Difatti, ad un aumento nelle prestazioni di vecchiaia, invalidità e superstiti (+0,33%) si contrappongono riduzioni nel numero delle pensioni indennitarie (-2,42%), nonché nei trattamenti di benemerenzza (-6,06).

L'importo medio delle pensioni è cresciuto mediamente del 3,33%.

Il fenomeno della crescita del valore medio delle pensioni ha di fatto riguardato tutte le tipologie di prestazioni, ma con una maggiore accentuazione per le pensioni IVS (+3,35%) e per quelle assistenziali (+1,08%), specie di quelle erogate dall'INPS, cresciute da 5.048.000 a 5.248.000, mentre assumono scarso valore gli aumenti dell'importo medio delle prestazioni indennitarie (+0,40%) e di quelle di benemerenzza (+2,44%), in cui l'aumento del valore medio si è avuto in presenza di una sensibile diminuzione (-3,7%) del numero dei benefici, in linea con il trend degli ultimi decenni.

L'evoluzione della spesa pensionistica tra il 1997 e il 1998 è stata, peraltro, più sostenuta nel settore pubblico rispetto al settore privato. Difatti nel primo settore la crescita è stata del 4,21%, contro quella del settore privato pari al 2,89%.

Ciò conferma un andamento tipico degli ultimi anni e che probabilmente è destinato a protrarsi ulteriormente. Nel 1995 a fronte di un aumento del 7,04% nel settore pubblico, l'incremento nel settore privato è stato del 3,35%; nel 1996 il divario si è notevolmente ridimensionato (+8,95% nel settore pubblico e +7,38% nel settore privato), mentre nel 1997 il differenziale è stato di 3,62 punti percentuali (+8,68% contro 5,06%) e nel 1998 è stato di 1,32 punti percentuali (+4,21% contro 2,89%).

L'incremento registrato nel 1998 nel settore pubblico è dovuto solo in minima parte all'aumento del numero delle pensioni, cresciute da n. 2.145.000 a n. 3.166.000 rispetto al 1997, laddove è stato determinante l'incremento dell'importo medio delle pensioni stesse, elevatosi al 31 dicembre 1998 a 24.683.000, a fronte di un importo al 31 dicembre dell'anno precedente pari a 23.842.000.

Il prospetto n. 1 consente, altresì, di rilevare che la tipologia di gran lunga più importante, sia in termini di numero di prestazioni, sia in termini di spesa complessiva, è costituita dalle pensioni di vecchiaia, invalidità e superstiti. Esse comprendono i trattamenti erogati dal sistema obbligatorio di base (A.G.O.) e dai regimi sostitutivi di esso, nonché, limitatamente all'incidenza della spesa⁸, quelli integrativi a carico delle gestioni speciali sopra menzionate.

Infatti, su un totale di n. 21.605.000 pensioni complessivamente erogate nel 1998 in Italia, incluse le integrative, per una spesa globale di 309.086 mld. n. 17.710.000 sono state

⁸ V. *Infra*, paragrafo n. 3.

quelle di tipo IVS per una spesa pari a 280.082 mld. Rispetto all'anno precedente, queste ultime sono cresciute di n. 58.000 unità e di 9.970 mld. L'incremento sarebbe stato di dimensioni ben maggiori senza la serie dei correttivi recati dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449 (art. 59) ai quali sarà fatto di seguito ampio riferimento ed i cui effetti di contenimento della spesa per la vischiosità dei processi di riforma dell'assetto pensionistico, potranno manifestarsi ancora nel corso del 1999.

Seguono, in ordine di importanza, le pensioni assistenziali, le quali nel 1998 sono state n. 2.073.000 per una spesa complessiva di 18.799 mld. Rispetto al 1997 sono diminuite di 35.000 unità, mentre la spesa è diminuita di 110 mld.

Le pensioni indennitarie si pongono al terzo posto con n. 1.746.000 prestazioni, di cui n. 1.254.000 nel settore privato e n. 492.000 nel settore pubblico e con una spesa complessiva di 10.231 mld, di cui 7.719 mld nel settore privato e 2.513 mld nel settore pubblico. Rispetto all'anno precedente questo tipo di prestazioni hanno registrato nel 1998 un decremento, sia nel numero (-43.000 unità), sia nella spesa complessiva (-212 mld).

Le pensioni di benemerenzza, infine, occupano l'ultimo posto della graduatoria, con 45.000 assegni erogati nel 1998, comportanti una spesa complessiva di circa 25 mld. Nel 1997 esse assommarono a 48.000 unità per una spesa complessiva di 26 mld.

Dai dati che compaiono nel prospetto 1 è inoltre agevole rilevare come l'unico rilevante tasso di incremento della spesa sia stato realizzato dalle pensioni IVS, aumentate al 3,69%.

Le pensioni indennitarie si sono ridotte del 2,03%, mentre le pensioni assistenziali sono state ridotte dello 0,59% per la flessione avutasi sulle pensioni sociali corrisposte dall'INPS, ridottesi da 702.000 nel 1997 a 690.000 nel 1998 per effetto dei provvedimenti di revoca di pensioni di invalidità civile adottati nell'anno in esame⁹. Le pensioni d'invalidità civile erogate nel 1998 dal Ministero dell'Interno sono invece aumentate (+34.857 trattamenti e +582 mld di spesa).

Come osservato a proposito della dinamica della spesa pensionistica nel suo complesso, pure nello specifico ambito della spesa per pensioni IVS, l'andamento è stato nel 1998 assai diverso nei due settori, pubblico e privato.

Mentre, infatti nel primo settore la spesa per pensioni di vecchiaia, invalidità e superstiti è cresciuta del 4,42%, nel settore privato essa è aumentata solo del 3,43%.

La maggiore velocità di crescita nel settore pubblico è da ascrivere, da un lato, alla più consistente propensione da parte dei dipendenti pubblici aventi requisiti contributivi inferiori a quelli previsti per i dipendenti privati all'accesso al pensionamento anticipato ed all'attivazione delle "finestre" dopo i provvedimenti di sospensione adottati negli anni precedenti e, dall'altro, al maggior incremento degli importi medi delle pensioni dei pubblici dipendenti rispetto a quelle del settore privato. L'incremento percentuale del numero delle pensioni nei due settori è stato, rispettivamente, dell'1,73% e dello 0,09%.

I dati del prospetto 1, riclassificati per ente erogatore e per settore, pongono in evidenza i seguenti risultati, sempre opportunamente messi a confronto con quelli registrati nell'anno precedente:

⁹ Le anzidette revocche conseguono al vasto programma di verifiche sanitarie attuato dapprima in virtù del disposto dell'art. 4, comma 3 del decreto-legge 20 giugno 1996 n. 323, convertito, con modificazioni nella legge 8 agosto 1996, n. 425 e, successivamente, in virtù della legge n. 449 del 1997 (art. 52, comma 1) che ha previsto un piano di 100.000 accertamenti da effettuare dal 1° gennaio 1998 al 31 marzo 1999. Quest'ultimo termine è stato poi prorogato al 31 dicembre 2000 dalla legge n. 448 del 1998 che ha fissato in 40.000 le verifiche da effettuarsi entro l'anno successivo. Complessivamente i provvedimenti di revoca finora adottati ammontano a 21.008, per un risparmio di oltre 147 mld di lire.

Prospetto n. 2
(in miliardi)

Ente erogatore	1998		1997		Variazioni %	
	Numero (migliaia)	Importo complessivo	Numero (migliaia)	Importo complessivo	Numeri	Importi complessivi
Settore privato						
INPS	15.291	196.170	15.309	190.406	-0.11	3.03
INAIL	1.248	7.665	1.269	7.827	-1.70	-2.07
Min. Interno (a)	1.383	15.174	1.405	15.363	-1.63	-1.23
IPSEMA ENPALA	6	53	7	64	-12.60	-16.65
Altri Enti (b)	511	11.877	492	10.793	3.88	10.04
Totale	18.439	230.940	18.482	224.452	-0.24	2.89
Settore pubblico						
Min. tes. e bil.	520	2.396	544	2.437	-4.47	-1.66
INPDAP (d)	2.288	66.250	2.245	63.369	1.95	4.55
FF.SS.	245	7.051	247	6.955	-0.72	1.38
Poste telegrafici	95	2.308	92	2.086	2.76	10.64
INAIL c/Stato	17	141	17	141	2.92	-0.05
Totale	3.166	78.146	3.145	74.988	0.66	4.21
Totale generale	21.605	309.086	21.627	299.440	-0.11	3.22

Fonte: ISTAT - Rilevazione "I trattamenti pensionistici" citata

a) ingloba, di fatto, tutti i trattamenti 1998 in favore degli invalidi civili, privi della vista e sordomuti.

b) racchiude tutte le prestazioni INPDAP, ENPALS, INPGI e delle Casse professionali

c) comprende le pensioni di guerra, gli assegni vitalizi, gli assegni di medaglia e croce al V.M.

d) include le pensioni ai dipendenti statali, agli assicurati delle ex Casse pensioni amministrate dal Tesoro e le pensioni provvisorie transitoriamente corrisposte da alcuni Ministeri.

Tra gli enti erogatori di pensioni, compresi nel settore privato, l'INPS è quello che nel 1998, come negli anni precedenti, ha corrisposto il maggior numero di trattamenti ed ha sopportato il maggior carico di spesa, coprendo una quota che supera, rispettivamente, l'82,92 e l'84,94 per cento del totale.

La ripartizione del numero dei trattamenti e della spesa erogati dall'INPS nel 1998 è la seguente:

Prospetto n. 3
(in miliardi)

	Numeri (migliaia)	Importo complessivo
Fondo pensioni lavor. dipend.	10.091	141.197
Altre gestioni	384	11.333
Gestione colt. dir. ecc.	2.084	18.608
Gestione artigiani	1.086	12.168
Gestione commercianti	955	9.240
Pensioni sociali	691	3.624
Totale	15.291	196.170

Fonte: ISTAT - Rilevazione trattamenti pensionistici.

Il secondo ente erogatore del settore in questione è il Ministero dell'interno, il quale nel 1998 ha provveduto alla corresponsione di n. 1.383.000 trattamenti agli invalidi civili, privi