

della vista e sordomuti, pari al 75% del totale, per un importo complessivo pari a mld 15.174 che rappresenta il 6,5% della spesa globale; il valore medio di tale tipo di pensioni è di poco inferiore agli 11 milioni annui.

Seguono, nell'ordine, gli altri enti pensionistici che gestiscono forme di previdenza sostitutive o integrative dell'AGO le quali erogano circa il 2,77% del numero delle prestazioni con una quota di spesa pari al 5,14% per effetto del più elevato importo medio di tali pensioni, pari ad oltre 23 milioni e l'INAIL, che con n. 1.248.000 rendite, cui corrisponde una spesa complessiva di 7.665 mld, copre il 6,76% del numero totale del settore ed il 3,32% della spesa complessiva dello stesso settore.

Infine appaiono di trascurabile rilievo il numero e la spesa relativi ai trattamenti erogati dall'IPSEMA e dall'ENPAIA, pari rispettivamente allo 0,32% e allo 0,22% del totale.

Complessivamente la spesa pensionistica del settore privato è cresciuta tra il 1997 e il 1998 del 2,89%.

Nel settore pubblico l'ente che eroga il maggior numero di pensioni è l'INPDAP, con il 72,26% del totale, cui corrisponde l'84,77% della spesa complessiva del settore. Trattasi, com'è noto, di pensioni IVS in favore dei dipendenti pubblici prima indicati.

Il Ministero del tesoro attraverso le pensioni di guerra e quelle di benemerenzia amministra il 16,42% dei trattamenti di pensione di questo settore. Per essi la quota di spesa è stata pari al 3,06% del totale, tenuto conto del ridotto importo medio annuo di tali prestazioni (4.608.000).

Quote minori di pensioni risultano amministrate dal Fondo FF.SS. (7,73%), dall'Istituto postelegrafonici (3%) e dall'INAIL per prestazioni previdenziali indennitarie erogate ai dipendenti statali (0,53%) per una quota di spesa, rispettivamente, del 9,02%, del 2,95% e dello 0,2% del totale del settore.

La ripartizione del numero e della spesa per pensioni IVS erogati nel 1998 dall'INPDAP risulta dal seguente prospetto, nel quale i singoli dati sono posti a raffronto con i corrispondenti del precedente esercizio, rilevando le variazioni percentuali registratesi tra i due anni in questione.

Prospetto n. 4
(in miliardi)

	1998		1997		Variazioni %	
	Numero (migliaia)	Importo complessivo	Numero (migliaia)	Importo complessivo	Numeri	Importi complessivi
Cassa trattamenti Pensionistici statali	1.386	42.628	1.355	40.605	2,27	4,98
Cassa pensioni dipendenti enti locali	846	20.984	834	20.287	145	3,44
Cassa pensioni sanitari	42	2.302	41	2.149	2,38	7,09
Cassa pensioni insegnanti di asilo e scuole elementari parificate	12	283	12	277	0,48	2,37
Cassa pensioni ufficiali giudiziari	2	53	2	51	1,67	3,62
Totale	2.288	66.250	2.244	63.369	1,95	4,55

Fonte: ISTAT - Rilevazione "I trattamenti pensionistici" citata

Come nel settore privato, l'incremento della spesa pensionistica nel settore pubblico tra il 1997 e il 1998 è dovuta essenzialmente all'aumento del valore medio delle pensioni e solo in misura assai più contenuta alla crescita del loro numero.

Il maggior incremento in valore assoluto e percentuale si registra, analogamente a quanto rilevato per il settore privato, nelle pensioni di tipo IVS ed in particolare in quelle erogate dall'INPDAP (+2.881 mld pari al 4,55%).

5. L'incidenza della spesa pensionistica sul PIL nel 1998.

Come posto in evidenza dall'ISTAT¹⁰, il rapporto tra spesa pensionistica e prodotto interno lordo è stato pari nell'anno di cui trattasi al 15,27%, di cui l'11,41% attribuibile ai trattamenti del settore privato ed il 3,86 riferibile al settore pubblico.

Tale indice, il quale rappresenta nella sostanza la quota del reddito nazionale redistribuita alle famiglie sotto forma di prestazioni pensionistiche, è particolarmente significativo ai fini della valutazione della sostenibilità finanziaria e macroeconomica del sistema pensionistico nel suo complesso, tenuto conto del concreto apporto degli assicurati e delle categorie datoriali ai fondi che compongono il comparto previdenziale obbligatorio, ivi comprese le casse professionali e le gestioni dell'INAIL, dell'IPSEMA e dell'ENPAIA per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché delle risorse pubbliche disponibili per quanto attiene agli interventi di natura assistenziale.

Sta di fatto che, mentre per le pensioni assistenziali (pensioni o assegni sociali; integrazioni al minimo; pensioni agli invalidi civili; assegni di benemerenzza, ecc.) l'indicatore in questione può rappresentare un efficace misuratore della dinamica della spesa destinata annualmente alle singole provvidenze, eventualmente rapportata al totale delle erogazioni pensionistiche nella loro più ampia accezione, ed eventualmente ad altri benefici di natura socio-assistenziale, per quanto concerne le pensioni di natura previdenziale vera e propria l'indice, ai fini delle valutazioni circa la sostenibilità finanziaria del sistema non può fermarsi solamente al dato della spesa occorsa per le prestazioni, bensì deve altresì considerare tale dato in stretto collegamento con l'entrata corrispondente, costituita dalle somme delle contribuzioni al netto del contributo o concorso a carico del bilancio dello Stato e degli altri enti pubblici¹¹.

Difatti, solo nella misura in cui le risorse proprie d'un sistema pensionistico sono in grado di garantire in prospettiva di non breve periodo, l'equilibrio delle gestioni interessate, il giudizio di sostenibilità finanziaria potrà essere positivo, nel senso - fra l'altro - che solo una tale situazione, allo stato delle cose invero irrealizzabile senza radicali modificazioni negli assetti della politica sociale del Paese, assicurerebbe la neutralità del sistema previdenziale sugli equilibri di finanza pubblica, esimendo il bilancio statale da interventi a copertura dei divari tra prestazioni e contribuzioni.

Il conseguimento di tale obiettivo va, peraltro, visto nell'ampio quadro delle interrelazioni economiche sottese ai fenomeni connessi e/o indotti dalla gestione del settore previdenziale (risparmio, consumi, prelievo contributivo, pressione fiscale, costo del lavoro, competitività delle imprese sul piano internazionale ecc.).

6. L'andamento della spesa pensionistica nel suo complesso nel decennio 1989-1998.

L'evoluzione del numero delle prestazioni e della spesa pensionistica complessiva nel periodo considerato risulta la seguente:

¹⁰ V. Rilevazione trattamenti pensionistici cit.

¹¹ Nel 1998 hanno fatto carico al bilancio dello Stato: gli oneri per il sostegno di talune gestioni previdenziali (Fondo pensioni lavoratori dipendenti, gestione coltivatori diretti, mezzadri e coloni, minatori, ed ENPALS; le spese per le pensioni sociali ed agli invalidi civili; l'integrazione dei trattamenti minimi: gli esoneri e le agevolazioni contributive; gli sgravi degli oneri sociali e la fiscalizzazione dei contributi, la quota parte degli assegni per il nucleo familiare, degli oneri per i trattamenti di integrazione salariale straordinaria e per i trattamenti speciali di disoccupazione e di mobilità, nonché gli oneri di prepensionamento, al netto dei contributi a carico dei datori di lavoro. Complessivamente l'onere per lo Stato nell'anno 1998, a titolo di trasferimenti correnti a carico del bilancio e di anticipazioni di tesoreria, è ammontato a mld 81.217 (V. Relazione generale sulla situazione del Paese 1998, pag. 278 II).

Prospetto n. 5

Anni	N. prestazioni (migliaia)	Importo complessivo
1989	19.619	157.174
1990	19.948	174.839
1991	20.311	196.139
1992	20.755	217.160
1993	21.066	232.564
1994	21.274	250.379
1995	21.445	262.297
1996	21.552	282.643
1997	21.627	299.440
1998	21.604	309.086

Fonte: ISTAT I trattamenti pensionistici cit.

Scomponendo il dato complessivo secondo le diverse tipologie di pensioni sopra descritte, si ha la seguente distribuzione del numero e della spesa complessivi:

Prospetto n. 6

Anni	Pensioni IVS (migliaia)	Importo complessivo (miliardi)	Pensioni indennitarie (migliaia)	Importo complessivo (miliardi)	Pensioni assistenziali (migliaia)	Importo complessivo (miliardi)	Pensioni Benemerenzza (migliaia)	Importo complessivo (miliardi)
1989	15.547	137.365	2.068	8.343	1.895	11.453	109	14
1990	15.776	153.025	2.064	8.424	2.009	13.377	99	13
1991	16.188	172.533	2.066	9.552	1.976	14.033	82	22
1992	16.605	192.175	2.040	9.613	2.036	15.337	74	35
1993	16.901	205.995	2.013	9.891	2.086	16.645	66	33
1994	17.142	222.184	1.947	10.538	2.125	17.627	61	31
1995	17.332	233.690	1.885	10.194	2.172	18.385	56	29
1996	17.558	253.363	1.804	10.524	2.139	18.732	51	23
1997	17.682	270.062	1.789	10.443	2.108	18.909	48	25
1998	17.740	280.032	1.746	10.231	2.073	18.799	45	25

Fonte: ISTAT I trattamenti pensionistici cit.

La ripartizione per settore delle predette pensioni risulta la seguente:

Prospetto n. 7

SETTORE PRIVATO

Anni	IVS		Indennitarie		Assistenziali		Benemerenzza		Totale	
	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)
1989	13.719	106.615	1.363	5.924	1.895	11.453			16.977	123.992
1990	13.876	118.098	1.375	5.943	2.009	13.376			17.261	137.417
1991	14.177	131.143	1.396	6.964	1.976	14.033			17.546	152.139
1992	14.484	144.454	1.399	6.930	2.036	15.337			17.920	166.721
1993	14.729	154.665	1.395	7.117	2.086	16.645			18.210	178.434
1994	14.841	165.801	1.350	7.785	2.125	17.627			18.428	191.212
1995	14.945	173.112	1.311	7.466	2.172	18.385			18.424	198.963
1996	14.998	186.863	1.287	8.047	2.139	18.732			18.482	215.642
1997	15.098	197.652	1.276	7.891	2.108	18.909			18.430	224.452
1998	15.112	204.423	1.253	7.719	2.073	18.799			18.439	230.940

SETTORE PUBBLICO

Anni	IVS		Indennitarie		Assistenziali		Benemerenzia		Totale	
	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)	N. (a)	Importo (b)
1989	1.829	30.750	704	2.419			109	14	2.642	33.182
1990	1.900	34.928	689	2.481			99	13	2.687	37.422
1991	2.014	41.390	670	2.588			82	22	2.765	44.000
1992	2.120	47.721	641	2.683			74	35	2.835	50.439
1993	2.172	51.325	618	2.774			66	33	2.856	54.132
1994	2.300	56.384	596	2.753			61	31	2.957	59.167
1995	2.387	60.578	574	2.728			56	29	3.017	63.354
1996	2.560	66.500	517	2.477			51	23	3.128	69.000
1997	2.584	72.410	513	2.552			48	26	3.145	74.988
1998	2.629	75.608	492	2.513			45	25	3.166	78.146

(a) in migliaia

(b) in mld di lire

E' interessante notare che, mentre il numero complessivo delle prestazioni si eleva dal 1989 al 1998 da mil. 19,6 a mil. 21,6 (+mil. 2,0 pari al 9,07%), la spesa segna un incremento molto più intenso (+50,85%), passando da 157.174 mld nel 1989 a 309.086 mld nel 1998, un importo quasi doppio rispetto a quello iniziale.

La dinamica descritta per il complesso delle prestazioni trova ampio riscontro nell'andamento della spesa per IVS, elevata nell'arco del decennio da 137.365 mld a 280.032 mld, in misura cioè superiore al doppio del valore iniziale (esattamente 203,85%), mentre le prestazioni sono cresciute di n. 2.193.000 unità, cioè in ragione del 14,04%.

La spesa complessiva per prestazioni indennitarie mostra un andamento irregolare: cresce in modo continuo dal 1989 al 1994, nel 1995 subisce un decremento di 344 mld, pari a poco più del 3%, per poi risalire nel '96 ad un valore non lontano dalle risultanze 1994. Negli ultimi due anni la tendenza alla riduzione è nettamente evidente. Il numero delle prestazioni è in lenta, ma progressiva discesa, passando da 2,1 milioni di prestazioni del 1989 a 1,7 milioni di prestazioni nel 1998.

All'interno della categoria delle pensioni indennitarie è peraltro, possibile distinguere un diverso atteggiamento delle rendite infortunistiche - il cui numero si appalesa sufficientemente stabile intorno a 1,3-1,4 milioni di rendite dal 1989 al 1996 - anno a partire dal quale il numero accenna a diminuire come risulta dal prospetto seguente:

Prospetto n. 8

Rendite

Anni	Numero (migliaia)	Importo complessivo (mld di lire)
1989	1.381	6.031
1990	1.393	6.048
1991	1.414	7.090
1992	1.415	7.056
1993	1.412	7.246
1994	1.368	7.925
1995	1.328	7.601
1996	1.304	8.192
1997	1.295	8.032
1998	1.271	7.856

Ciò si riscontra anche nelle pensioni di guerra, scese gradualmente da 686.000 a 474.000 nell'arco del decennio, con una riduzione media annua del 3,4%, senza tuttavia far registrare la corrispondente riduzione nella spesa che ha anzi segnato un costante aumento fino al 1993 (1989: 2.312 mld; 1990: 2.375 mld; 1991: 2.462 mld; 1992: 2.557 mld; 1993: 2.645 mld) per poi scendere lentamente (1994: 2.612 mld; 1995: 2.592 mld; 1996: 2.332 mld; 1997: 2.411 mld; 1998: 2.372 mld), senza peraltro eguagliare il valore iniziale riferito al 1989, pari a 2.312 mld.

La spesa per le prestazioni assistenziali ha avuto un andamento non molto dissimile da quello esaminato a proposito dei trattamenti indennitari. E' cresciuta, infatti, in modo continuo ed abbastanza sostenuto nei primi anni del periodo considerato, riducendosi soltanto nel 1998.

All'interno della categoria, la dinamica delle pensioni per invalidi civili, non vedenti e non udenti è stata più accentuata di quella riguardante le pensioni sociali corrisposte dall'INPS agli ultrasessantacinquenni sforniti di reddito, come dimostra il seguente prospetto:

Prospetto n. 9

Anni	Pensioni sociali		Pensioni d'invalidità	
	Numero (migliaia)	Importo complessivo (mld di lire)	Numero (migliaia)	Importo complessivo (mld di lire)
1989	738	2.740	1.157	8.713
1990	740	3.106	1.270	10.270
1991	731	3.300	1.245	10.733
1992	737	3.467	1.299	11.871
1993	725	3.425	1.361	13.219
1994	715	3.463	1.410	14.164
1995	715	3.423	1.457	14.962
1996	687	3.444	1.452	15.288
1997	703	3.547	1.405	15.363
1998	691	3.625	1.383	15.174

La prima si è mantenuta abbastanza stabile fino al 1995, con una parabola discendente ad iniziare dal 1996, laddove la seconda ha mostrato un andamento crescente fino al 1997, ponendo in evidenza solo nel 1998 una lieve flessione.

Infine, il numero delle pensioni di benemerenzia si è più che dimezzato nel corso del decennio, scendendo dalle 109.000 unità del 1989 alle 45.000 unità del 1998. La spesa complessiva relativa è in netto declino a decorrere dal 1993, mentre è stata anomala nei primi quattro anni del periodo osservato ed in particolare nel 1991 e 1992, nei quali essa è aumentata notevolmente, nonostante la riduzione del numero degli assegni, a seguito della rivalutazione degli assegni.

7. L'indice di incidenza della spesa pensionistica complessiva sul PIL nel decennio 1989-1998.

L'andamento dell'indice in questione nel periodo osservato è riportato nel prospetto seguente, nel quale la rilevazione è effettuata, oltre che in riferimento all'importo totale della spesa in questione, distintamente per ciascun settore, privato e pubblico, nel quale la spesa stessa è stata raggruppata:

Prospetto n. 10
(in miliardi)

Anni	Settore privato			Settore pubblico			Totale		
	Spesa	Inc. spesa sul PIL	Var. % indice	Spesa	Inc. spesa sul PIL	Var. % indice	Spesa	Inc. spesa sul PIL	Var. % indice
1989	123.992	10.40	—	33.182	2.78	—	157.174	13.19	—
1990	137.417	10.48	0.79	37.422	2.86	2.56	174.839	13.34	1.16
1991	152.139	10.66	1.65	44.000	3.08	7.95	196.139	13.74	3.00
1992	166.721	11.10	4.12	50.439	3.36	8.92	217.160	14.46	5.20
1993	178.434	11.51	3.73	54.131	3.49	4.01	232.564	15.00	3.79
1994	191.212	11.67	1.38	59.167	3.61	3.41	250.379	15.28	1.85
1995	198.963	11.32	-2.98	63.334	3.60	-0.19	262.297	14.92	-2.32
1996	213.642	11.46	1.24	69.000	3.70	2.72	282.642	15.16	1.60
1997	224.452	11.57	0.95	74.988	3.87	4.43	299.440	15.44	1.80
1998	230.940	11.41	-1.39	78.146	3.86	-0.13	309.086	15.27	-1.07

Fonte: ISTAT - Rilevazione trattamenti pensionistici cit.

Tra il 1989 ed il 1998 l'incidenza è cresciuta dal 13,19 al 15,27%, con un aumento di oltre due punti percentuali in termini di PIL. L'aumento del rapporto tra spesa pensionistica e PIL è stato più elevato nel settore pubblico (dal 2,78 del 1989 al 3,86% del 1998) di quanto non sia stato nel settore privato, dove l'indice nello stesso periodo è passato dal 10,40% del 1989 al 11,41% del 1998.

La variazione percentuale dell'indice nei singoli anni non è stata uniforme.

Ciò non di meno la crescita dell'incidenza della spesa pensionistica è stata ininterrotta nel decennio esaminato, tranne negli anni 1995 e 1998; il che significa che l'assorbimento del reddito nazionale per fini pensionistici è cresciuto sensibilmente nel tempo, sia pure secondo aliquote diverse di anno in anno, con l'unica eccezione dei due anni anzidetti.

Se si considera che il tasso annuo d'incremento della spesa pensionistica ha superato quello della spesa per la protezione sociale nel suo complesso, è facile dedurre che l'andamento ascendente della prima ha avuto una compressione della spesa per le altre funzioni sociali, per le quali gli altri paesi europei assegnano quote del PIL ben superiori ai valori riscontrati in Italia.

Invero, la situazione di notevole sbilanciamento della spesa sociale a favore del comparto pensionistico determina uno stato di crisi del sistema di welfare in Italia, oggi aggravato: 1) dal persistente rallentamento della crescita dell'economia, che provoca la riduzione dei margini per il finanziamento delle azioni in difesa degli altri bisogni sociali; 2) dalla crescente disoccupazione; 3) dalla presenza di un'economia sommersa e di lavoro non regolare che riduce l'area delle contribuzioni sociali, oltre che delle entrate fiscali; 4) dalle dinamiche demografiche determinate dall'invecchiamento della popolazione e dal calo delle natalità, cui si connettono, da un lato, l'incremento della spesa previdenziale e, dall'altro, una espansione degli oneri per l'assistenza socio-sanitaria alle persone anziane; 5) dalla trasformazione del mercato del lavoro.

Il mutato quadro economico, demografico e sociale pone, quindi, l'esigenza di un riordino dell'attuale sistema italiano di protezione sociale al fine di dare, nel quadro delle compatibilità macroeconomiche esistenti e prospettiche, una risposta più soddisfacente ai bisogni dei cittadini.

Come rilevato dal Governatore della Banca d'Italia Fazio¹², lo scenario in cui si trova oggi ad operare il welfare state è radicalmente mutato rispetto agli anni sessanta, in cui l'espansione della spesa pensionistica si fondava su aspettative di un duraturo e sostenuto sviluppo dell'economia, su una crescita elevata dell'attività produttiva, su una popolazione in

¹² Stato sociale e diritto al lavoro in: Bollettino economico n. 32 febbraio 1999.

aumento e su uno stato di piena occupazione. Il ridimensionamento della crescita economica, il deterioramento della situazione demografica, il ristagno dell'occupazione sono tutti elementi che suggeriscono riforme che limitino le risorse impiegate nel settore pensionistico per il potenziamento degli interventi sulle situazioni di maggior disagio.

Intorno a questi temi il dibattito in corso è particolarmente vivace ed interessante. Esso s'incentra sulle ulteriori iniziative da adottare per la riduzione dell'eccessivo costo della previdenza e sulle possibili riforme degli ammortizzatori sociali e delle altre misure di politica sociale, ma non trascura gli aspetti che a tali riforme sono strettamente correlati, quali lo sviluppo delle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione, dell'orientamento e della riqualificazione professionale, nonché l'apprestamento di più efficienti servizi per l'impiego, i quali sono essenziali per il rafforzamento e lo sviluppo dell'inserimento lavorativo, per il reimpiego e la ricollocazione dei lavoratori.

In proposito va rilevato che le posizioni circa il sistema previdenziale sono nettamente contrapposte. Da una parte la componente sindacale sostiene che la riforma delle pensioni non si giustifica a così breve distanza dai provvedimenti di tipo strutturale che hanno riguardato questo settore, che i conti sono in pareggio e che "l'eventuale finanziamento per la riforma degli ammortizzatori sociali non può essere ricavato sottraendo risorse alle pensioni"¹³.

Dall'altra, vari organismi nazionali, tra cui la Banca d'Italia, ed internazionali, tra cui il Fondo monetario internazionale, la Commissione europea, ecc. pongono l'accento sulla necessità di riforme che abbiano effetti immediati e duraturi sul contenimento della spesa pensionistica e che siano in grado di operare un riequilibrio delle varie poste della protezione sociale, anche ai fini di una maggiore equità interna ed esterna al sistema, di un più moderno ed efficiente welfare ed in ultima analisi di un migliore apporto allo sviluppo ed all'occupazione.

Per ciò che concerne lo specifico tema della riforma degli ammortizzatori sociali, lo stesso collegato ordinamentale alla finanziaria 1999 (legge 13 maggio 1999, n. 133) contiene apposita delega al Governo. Per espressa previsione normativa tale riforma non deve comportare oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato, il che significa ch'essa va realizzata a tasso zero.

Ciò parrebbe prefigurare una soluzione da ricercarsi all'interno del sistema, nel senso che al finanziamento delle tutele accordate a categorie di cittadini che attualmente ne sono privi, come, ad esempio, il sostegno agli anziani con reddito inadeguato, ai disoccupati espulsi dal processo produttivo, ai giovani alla ricerca della prima occupazione, dovrebbe provvedersi con risorse provenienti dalla trasformazione di altri istituti e principalmente da un controllo degli equilibri della finanza previdenziale, fondato anche sull'effettiva separazione tra assistenza e previdenza.

Inoltre, gli artt. 65 e 66 della legge n. 448 del 1998 collegato alla finanziaria dettano nuove norme in materia di assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e di assegno di maternità in favore delle cittadine partorienti, indipendentemente dalla sussistenza di un rapporto previdenziale.

Quanto alle politiche del lavoro, numerosi sono stati i provvedimenti emanati negli ultimi anni in materia di promozione dell'occupazione e dello sviluppo economico, specie nelle aree depresse del Mezzogiorno, tra i quali meritano d'essere ricordati: la legge 24 giugno 1997 n. 196 (c.d. pacchetto Treu); la legge 7 agosto 1997, n. 266; la legge 20 dicembre 1996 n. 641, di conversione del d.l. 23 ottobre 1996, n. 548, la legge 27 dicembre 1997, n. 449; la legge 28 novembre 1996, n. 608 di conversione con modificazioni del d.l. 1° ottobre 1996, n. 510; la legge 21 gennaio 1997 n. 5 di conversione con modificazioni del d.l. 25 novembre 1996, n. 599. Ad essi devono aggiungersi le disposizioni contenute nel collegato alla finanziaria 1999 relative alla proroga della fiscalizzazione degli oneri sociali e alla concessione di sgravi contributivi per lavoratori nuovi assunti e per giovani che avviino un'attività di lavoro

¹³ L'assistenza sociale - Rivista trimestrale sulle prospettive del welfare - luglio-dicembre 1998, pag. 24.

autonomo e quelle contenute nel disegno di legge ordinamentale citato in tema di emersione del lavoro nero e di riordino degli incentivi all'occupazione e di lavori socialmente utili.

8. Gli andamenti delle entrate contributive e delle spese per prestazioni del sistema obbligatorio di base nel decennio 1989-1998.

Gli andamenti economico-finanziari dei singoli fondi che compongono il sistema pensionistico di base hanno formato oggetto di attenta analisi da parte del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale¹⁴.

La sintesi per comparti delle prestazioni erogate dall'intero universo degli enti che operano nell'articolato settore, e delle entrate contributive e dei trasferimenti dagli stessi accertati nel periodo 1989-1998 figurano rispettivamente nelle tabelle A e B di seguito riportate.

Tabella A

Andamento della spesa per prestazioni

(miliardi di lire correnti)

Anni	Lavoratori privati	Dipendenti pubblici (1)	Lavoratori autonomi	Liberi professionisti	Altri (2)	Totale
1989	70.393	31.117	11.089	1.137	59	113.795
1990	78.063	36.332	12.210	1.296	85	127.986
1991	86.225	41.996	13.259	1.594	86	143.160
1992	97.760	48.401	14.766	1.811	101	162.839
1993	108.102	52.434	18.198	2.559	118	181.411
1994	111.723	58.070	18.745	2.364	98	191.000
1995	116.172	63.011	18.159	2.527	113	199.987
1996	124.594	68.571	21.512	2.758	124	217.559
1997	136.787	73.952	23.496	2.968	146	237.349
1998(*)	135.147	78.233	21.784	2.969	148	238.282

(1) Comprese le quote di pertinenza del Tesoro per i trattamenti dei postelegrafonici attribuite all'IPOST in ragione di mld 6 nel '94, di mld 322 nel '95, di mld. 413 nel '96, di mld 445 nel 1997 e di mld 65 nel 1998.

(2) Fondo clero.

(*) Dati provvisori

Tabella B

Andamento delle entrate contributive al netto dei trasferimenti a carico dello Stato

(miliardi di lire correnti)

Anni	Lavoratori privati	Dipendenti pubblici (2)	Lavoratori autonomi	Liberi professionisti	Altri (1)	Totale
1989	65.409	25.996	8.148	1.854	28	101.435
1990	71.076	28.475	8.724	2.087	29	110.391
1991	79.204	33.070	12.084	2.680	31	127.069
1992	87.001	35.169	13.808	2.682	32	138.692
1993	93.601	36.022	15.753	2.805	33	148.214
1994	92.862	36.811	16.834	2.951	35	149.493
1995	94.313	39.516	17.158	3.074	32	154.093
1996	116.247	51.428	18.007	3.306	952	189.940
1997	121.129	54.729	18.211	3.810	2.462	200.341
1998*	124.761	57.926	18.581	4.003	2.524	207.795

Fonte: Ministero del lavoro e della previdenza sociale - Nucleo di valutazione della spesa previdenziale. Analisi del sistema pensionistico obbligatorio: i dati base e gli indicatori di gestione.

(1) Fondo Clero e gestione lavoratori parasubordinati

(2) Al netto dell'aliquota aggiuntiva di finanziamento della Cassa per i trattamenti pensionistici dei dipendenti statali, pari a 8.874 mld di lire nel '96, 10.500 mld nel 1997 e 13.365 mld nel 1998.

(*) Dati provvisori

¹⁴ V. Analisi del sistema pensionistico obbligatorio: i dati base e gli indicatori di gestione citato.

Nella successiva tabella C sono riportate le prestazioni in pagamento alla fine di ciascun anno, distinte per tipologia di pensione (vecchiaia, invalidità, superstiti), numero di pensioni erogate, importo medio e spesa complessiva, sempre in termini nominali. La tabella rileva, altresì, la spesa per rate di pensione erogate, calcolata al lordo ed al netto del recupero di prestazioni non dovute, con distinta menzione dell'onere a carico dello Stato e di altri enti e di quello a carico delle gestioni interessate, per tener conto delle cessazioni infra annuali.

La tabella D evidenzia, infine, per ciascun anno, il numero dei contribuenti, il contributo medio ed il reddito medio imponibile, i contributi in valore nominale accertati a titolo di contribuzione ordinaria, di prosecuzione volontaria o per altra causa, nonché i trasferimenti da parte dello stato, le aliquote contributive ordinaria e media vigenti nei singoli anni, insieme al monte dei redditi al quale esse sono state applicate.

Tabella C

Analisi delle prestazioni istituzionali																
Anni	Prestazioni in pagamento a fine anno al netto degli assegni familiari												rate di pensioni al netto assegni familiari			
	Numero delle pensioni				Pensione media				Spesa per pensioni				Spesa al lordo recupero prestazioni	Spesa al netto recupero prestazioni	A carico della GIAS	A carico della gestione
	Vecchiaia	Invalidità	Superstiti	Totale	Vecchiaia	Invalidità	Superstiti	Totale	Vecchiaia	Invalidità	Superstiti	Totale				
	in migliaia				in milioni				in miliardi				in miliardi			
1989	6.671,6	4.571,7	3.688,7	14.934,5	11,8	7,1	8,7	9,0	77.239,5	32.611,4	24.721,1	134.572,0	139.179,9	138.018,8	24.224,3	113.794,3
1990	6.944,7	4.456,6	3.771,8	15.173,1	12,8	7,8	7,4	10,0	88.626,5	34.629,3	27.949,2	151.204,9	158.838,7	155.650,0	27.662,8	127.987,1
1991	7.327,7	4.325,1	4.033,7	15.888,4	14,2	8,4	7,9	11,0	103.917,9	36.357,2	31.831,9	172.107,0	175.010,3	173.478,9	30.317,1	143.159,8
1992	7.833,8	4.205,8	4.131,6	16.171,2	15,0	8,7	8,4	11,7	117.864,8	36.742,6	34.593,9	189.201,4	196.240,7	194.690,8	31.851,9	182.838,9
1993	8.182,1	4.067,8	4.232,1	16.481,9	15,6	9,1	8,8	12,3	127.793,5	37.082,7	37.397,8	202.274,1	209.913,1	207.331,6	25.920,7	181.410,9
1994	8.600,2	3.896,0	4.295,9	16.792,1	16,7	9,6	9,3	13,1	143.252,9	37.288,5	39.881,8	220.403,2	224.601,0	222.201,3	31.200,5	191.600,8
1995	8.912,3	3.726,2	4.382,3	17.020,8	17,2	9,8	9,5	13,6	152.978,4	36.373,6	41.644,9	230.997,0	238.827,1	235.914,8	35.928,0	199.686,8
1996	9.321,2	3.553,9	4.400,1	17.275,2	18,2	10,3	10,4	14,6	169.731,9	36.714,5	45.911,6	252.358,0	257.893,8	255.364,1	37.805,0	217.550,1
1997	9.667,0	3.398,6	4.461,6	17.527,2	19,2	10,7	11,0	15,4	185.278,0	36.295,0	48.903,1	270.536,0	279.912,0	276.955,6	39.606,5	237.348,1
1998(*)	9.783,9	3.293,2	4.508,7	17.585,7	20,9	11,1	11,3	16,1	195.388,4	36.485,1	51.077,6	282.951,1	290.318,3	288.064,7	49.782,2	238.285,5

(*) Dati provvisori

Tabella D

Analisi dei contributi previdenziali															
Anni	Entrate												Aliquota contrib. ordinaria	Aliquota contrib. media	Monte retributivo stimato
	Entrate contributive e trasferimenti										Redditi e proventi patrimoniali	Totale			
	Somma contributi accertati					Trasferim.		Totale							
	Ordinari	Prosec. volunt.	Altri contrib.	Residuo	Totale	Stato e altre gest.	Totale								
	mld	mld	mld	mld	mld	mld	mld								
Numero contrib. mgl	Contrib. medio mld	Ributazione media mld													
1989	20.884,6	4,4	10,7	81.129,3	532,4	8.104,1	1.739,7	91.505,5	9.926,0	1.011.431,5	1.767,5	103.199	20,8%	22,2%	411.426,1
1990	20.961,9	4,8	21,6	89.310,3	550,8	8.884,4	2.024,7	100.770,2	9.618,2	110.388,4	2.075,0	112.463	20,8%	22,2%	453.551,9
1991	21.090,4	5,6	23,8	113.746,2	534,9	604,0	2.630,9	117.516,0	9.540,4	127.065,4	2.234,7	129.300	23,5%	23,4%	501.728,1
1992	21.013,8	6,1	25,3	123.963,8	553,7	610,6	2.642,6	127.779,7	10.908,5	138.688,2	2.437,3	141.125	24,0%	24,0%	531.558,0
1993	20.768,8	6,3	26,4	130.016,3	519,2	1.265,6	1.900,5	133.731,7	14.479,2	148.710,9	2.581,5	150.792	24,4%	24,4%	539.129,2
1994	20.651,0	6,7	27,3	134.034,7	505,5	1.320,4	1.530,7	137.391,3	12.101,6	149.492,8	2.384,0	151.877	24,6%	24,4%	563.261,7
1995	20.374,0	7,0	28,6	140.438,9	469,3	1.328,5	1.082,8	143.339,2	10.753,7	154.092,9	2.188,6	156.281	24,8%	24,6%	581.250,3
1996	21.283,8	8,3	29,9	172.956,3	464,7	1.195,2	1.555,4	176.171,7	22.641,1	198.812,7	2.585,3	201.398	28,0%	27,7%	636.290,3
1997	21.383,3	8,8	31,4	183.945,1	468,5	1.513,9	1.512,5	187.440,0	23.683,8	211.123,8	2.359,3	213.483	27,8%	27,9%	670.893,3
1998(*)	21.351,0	9,2	32,3	192.132,6	480,7	1.275,4	1.531,1	195.428,7	26.550,7	221.979,4	2.063,5	224.044	28,2%	28,1%	690.100,0

(*) Dati provvisori

Avuto riguardo alla spesa per rate di pensione erogate, la tabella C dimostra che il relativo importo, in termini nominali, ha subito un incremento annuo consistente, passando da 113.726 mld del 1989 a 237.594 mld del 1998. Nell'arco dell'ultimo decennio è pertanto più che raddoppiata¹⁵. Anche le contribuzioni (Tab. B) sono più che raddoppiate in termini nominali nel periodo esaminato, passando da 101.407 mld nel 1989 a 207.795 mld nel 1998. La variazione percentuale media è risultata dell'8,5% (1990: 8,8%; 1991: 15,1%; 1992: 9,1%; 1993: 6,9%; 1994: 0,9%; 1995: 3,1%; 1996: 23,3%; 1997: 5,5%; 1998: 3,7%), inferiore di 1,3 punti percentuali rispetto a quella delle prestazioni.

L'andamento irregolare nel tasso di crescita delle contribuzioni è in larga misura l'effetto degli aumenti delle aliquote disposti dal d.P.R. n. 503 del 1992, dell'ampliamento della base imponibile pubblica, dell'estensione dell'assicurazione obbligatoria al lavoro parasubordinato, dello spostamento di parte dell'aliquota di finanziamento per le prestazioni temporanee INPS degli ex contribuiti GESCAL ai vari fondi e gestioni previdenziali e dell'istituzione della Cassa trattamenti pensionistici dipendenti statali previsti dalla legge n. 335 del 1995.

I saldi tra entrate contributive, inclusi i trasferimenti statali, e spese per prestazioni pensionistiche sono stati nel periodo osservato i seguenti:

(in miliardi)

Anni	Salda
1989	12.368
1990	17.593
1991	16.090
1992	24.136
1993	33.176
1994	41.495
1995	45.879
1996	27.621
1997	36.982
1998	30.520
<i>Totale</i>	<i>286.860</i>

L'incidenza dei suddetti saldi sulla spesa totale per prestazioni previdenziali è stata nei singoli anni pari ai seguenti rapporti:

¹⁵ Il tasso di incremento medio è stato del 9,8% (1990: 12,5%; 1991: 11,9%; 1992: 13,7%; 1993: 11,4%; 1994: 5,3%; 1995: 4,5%; 1996: 8,2%; 1997: 10,3%; 1998: 0,4%). La dinamica delle variazioni annue supera abbondantemente quella dei prezzi al consumo (1990: 6,3%; 1991: 6,5%; 1992: 5,2%; 1993: 4,2%; 1994: 3,9%; 1995: 5,4%; 1996: 3,9%; 1997: 1,7%; 1998: 1,5%); segno evidente che sulla crescita della spesa hanno influito anche altre cause collegabili al ricambio dello stock e l'incremento dell'importo medio delle pensioni di nuova liquidazione. La riduzione nel ritmo di crescita registratasi negli anni 1993-1998 è attribuibile al blocco dei pensionamenti di anzianità attuato in quegli anni mentre la variazione in aumento avutasi negli ultimi due anni è da ascrivere all'alienamento di detto regime di blocco ed al fatto che l'adeguamento delle pensioni per indicizzazione è avvenuto, per effetto della legge n. 724 del 1994, sulla base del tasso d'inflazione dell'anno precedente, più elevato di quello relativo all'anno in cui l'adeguamento automatico è stato operato.

L'incidenza della spesa per prestazioni previdenziali sul PIL è cresciuta dal 9,5% del 1989 al 11,8% del 1998 (1989: 9,5%; 1990: 9,8%; 1991: 10,0%; 1992: 10,8%; 1993: 11,7%; 1994: 11,6%; 1995: 11,3%; 1996: 11,5%; 1997: 12,2%; 1998: 11,8%).

Anni	Incidenza %
1989	10,9%
1990	13,7%
1991	11,2%
1992	14,8%
1993	18,3%
1994	21,7%
1995	22,9%
1996	12,7%
1997	15,6%
1998	12,8%

Fonte: Analisi del sistema pensionistico obbligatorio cit.

Si rileva in proposito che il miglioramento del saldo nel 1996 (pur sempre negativo) è l'effetto dei suesposti trasferimenti alle gestioni IVS di parte del contributo per le prestazioni temporanee INPS e del contributo ex Gescal, nonché degli altri provvedimenti recati dalla legge n. 335 del 1995 sopra richiamati.

Quanto al sensibile peggioramento del rapporto entrate contributive/prestazioni pensionistiche nel periodo 1992-1995, esso dipende dalla maggiore velocità di crescita della componente spesa rispetto a quella dell'entrata, che solo dal 1996 ha potuto fruire degli adeguamenti delle aliquote e degli spostamenti di risorse contributive operate tra gestione prestazioni temporanee e gestioni pensionistiche.

E', inoltre, da sottolineare che l'accumulo dei disavanzi di gestione nel decennio considerato ha raggiunto il ragguardevole importo di mld 286.860. Ciò, nonostante le riforme intervenute, le quali avrebbero avuto tra i principali scopi dichiarati quello di porre un freno all'incontrollabile lievitazione della spesa previdenziale.

L'aggravarsi della situazione deficitaria potrebbe avere prima o poi effetti sulle disponibilità finanziarie destinabili al pagamento delle pensioni, tanto più che il ritmo di incremento del prelievo contributivo, che, nel periodo considerato ha in larga parte compensato la crescita della spesa per prestazioni, difficilmente potrà ripetersi in futuro poiché, come posto in rilievo dal Nucleo di valutazione¹⁶ "essendosi ormai prodotti gli effetti derivanti dall'incremento delle aliquote, l'unico fattore di dinamica è costituito dall'incremento della base imponibile, il cui ammontare è però legato a due variabili: redditi di lavoro e numero degli assicurati, che dipendono dalla crescita economica e dagli andamenti delle tendenze demografiche, ossia da fattori esterni all'area di regolazione delle politiche previdenziali".

Lo squilibrio gestionale del sistema pensionistico obbligatorio è evidenziato anche dai seguenti indicatori elaborati dal Nucleo di valutazione:

Anno	Rapporto pensione media/contributo medio	Rapporto Prestazioni/contributi	Aliquota di equilibrio
1989	210,8	150,8	32,5
1990	213,2	154,4	34,3
1991	198,3	147,6	34,5
1992	197,9	152,3	36,5
1993	195,2	155,0	37,7
1994	198,8	161,7	39,3
1995	196,9	164,5	40,3
1996	172,7	145,0	40,4
1997	180,3	147,8	35,3
1998	179,0	147,4	34,4

¹⁶ Analisi del sistema pensionistico cit. pag. 31.

I primi due indicatori dimostrano l'inadeguatezza delle contribuzioni rispetto all'andamento dell'onere medio e complessivo delle prestazioni, mentre il terzo dà la misura di quanto l'aliquota contributiva media di cui alla tab. D avrebbe dovuto essere aumentata per eguagliare il rapporto prestazioni/contributi (attualmente il differenziale supera i 10 punti percentuali).

Il grave squilibrio manifestatosi nel decennio esaminato tra spese per prestazioni ed entrate contributive è destinato a permanere, *rebus sic stantibus*, ancora per molti anni, fino a quando cioè i meccanismi del metodo contributivo non avranno potuto esplicare tutti i loro effetti. Nel frattempo, finché durerà la lunghissima fase di transizione, l'entità del debito pensionistico, già enorme al termine del 1998, crescerà progressivamente per il cumularsi dei disavanzi delle gestioni previdenziali, ponendo seri problemi anche sul piano del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica definiti dal Patto di stabilità e crescita.

9. L'evoluzione della normativa previdenziale nel decennio 1989-1998.

9.1 La legge 9 marzo 1989, n. 88.

Nel processo innovativo della legislazione previdenziale che ha caratterizzato questi ultimi anni, una tappa non secondaria è rappresentata dalla legge n. 88 del 1989, nella quale è stata enunciato il principio della separazione tra previdenza ed assistenza e dell'assunzione graduale degli oneri relativi alle prestazioni di natura assistenziale a carico del bilancio dello Stato.

Tale gradualità, dovuta alla situazione del bilancio dello Stato, ha comportato un massiccio ricorso, da parte dell'INPS, alle anticipazioni di tesoreria, per far fronte agli interventi non coperti dai trasferimenti dal bilancio statale a quello dell'Istituto.

L'art. 35 del collegato alla legge finanziaria 1999 ha stabilito che dette anticipazioni di tesoreria, nei limiti dell'importo di 121.630 mld maturati al 31 dicembre 1995, si intendono trasferimenti definitivi a titolo di finanziamento delle prestazioni assistenziali di cui all'art. 37 della citata legge n. 88 del 1989, mentre alla sistemazione contabile per le anticipazioni concesse nel corso degli esercizi 1996, 1997 e 1998 si provvede con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

A partire dal 1999 sono, invece, autorizzati in favore dell'INPS e dell'INPDAP trasferimenti a carico del bilancio dello Stato, a titolo di anticipazioni del fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso.

Analoghi trasferimenti sono previsti per la regolazione contabile delle anticipazioni di tesoreria usufruite dall'INPDAP a tutto il 1998.

La sistemazione dell'esposizione debitoria dei due enti per gli esercizi 1996-1998 sarà pari complessivamente a 43.091 mld, di cui 39.191 mld relativi all'INPS e 3.900 mld riguardanti l'INPDAP.

Ad avviso della Corte, l'anticipazione di rilevanti somme a carico del bilancio statale per fronteggiare il fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali dei due enti predetti rappresenta una "*fiction iuris*" che costringe il bilancio statale a sopperire ad insufficienze strutturali degli enti, determinative di fabbisogni travalicanti le risorse finanziarie stanziare nel bilancio di previsione e sottrae alla valutazione del Parlamento situazioni di spesa delle quali solo a consuntivo potrà aversi cognizione.

Come ripetutamente rilevato dalla Corte, è necessario che sussista un puntuale parallelismo tra stanziamenti a carico del bilancio dello Stato a titolo di trasferimenti e le correlative appostazioni nel preventivo degli enti interessati, al fine di evitare, da un lato, ingiustificate sottostime dei fabbisogni, determinabili alla stregua della normativa riguardante le prestazioni, il cui onere è a carico dello Stato e, dall'altro, comportamenti di spesa svincolati dai limiti insiti nella quantificazione dell'apporto dello Stato.

9.2 Il d.P.R. n. 503 del 1992 ed il d. lgs. n. 124 del 1993.

Il decreto delegato n. 503 del 1992 rappresenta il primo provvedimento di riforma del sistema pensionistico dopo decenni di inerzie, di incertezze e di contraddizioni che avevano portato il sistema stesso vicino al collasso.

Esso attua i principi della delega contenuta all'art. 3, primo comma della legge 23 settembre 1992 n. 421, incentrati sulla stabilizzazione del rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo, nel dichiarato intento del contenimento della spesa pubblica in generale e del sistema previdenziale in particolare, sempre più esposto ai contraccolpi derivanti dall'invecchiamento della popolazione, dal progressivo ridursi della base imponibile, dalla conseguente divaricazione della forbice contributi-prestazioni, dall'eccessivo ricorso ai pensionamenti anticipati (prepensionamenti e pensioni di anzianità), dal meccanismo della doppia indicizzazione dei trattamenti di pensione e alla dinamica dei prezzi ed a quella dei salari.

Le direttrici lungo le quali ha operato il suddetto provvedimento, comunemente indicato come riforma Amato, sono state le seguenti:

- a) elevazione dell'età pensionabile da 60 a 65 anni per gli uomini e da 55 a 60 per le donne, in ragione di un anno ogni due;
- b) aumento graduale da 15 a 20 anni del requisito di anzianità contributiva minima;
- c) incremento, anch'esso graduale, da 5 a 10 anni del periodo di calcolo della retribuzione pensionabile (nei confronti dei nuovi assunti esso è esteso alla intera vita lavorativa);
- d) estensione della base imponibile contributiva per i lavoratori autonomi;
- e) elevazione dell'aliquota contributiva a carico dei lavoratori, sia dipendenti che autonomi, applicabile sui redditi eccedenti determinati limiti;
- f) conferma della revisione dei meccanismi di indicizzazione nei limiti della dinamica dei prezzi ed entro il tasso programmato d'inflazione deciso con d.l. n. 384 del 1992 convertito in legge n. 438 del 1992;
- g) riduzione tendenziale delle agevolazioni contributive in favore del settore agricolo;
- h) scaglionamento, a date fisse dell'anno, delle decorrenze delle pensioni di anzianità, già sospese fino al 31.12.1993 dal citato d.l. n. 384 del 1992, convertito in legge n. 438 del 1992.

E' appena da ricordare che, in base alla legislazione anteriore alla riforma Amato, l'incidenza della spesa per pensioni IVS sul PIL era destinata a crescere in maniera abbastanza sostenuta, tanto da raggiungere nel 2025 il 17.60%. Anche l'aliquota di equilibrio delle gestioni previdenziali, data dal rapporto tra spesa pensionistica e monte retributivo soggetto a contribuzione, sarebbe cresciuta significativamente fino a raggiungere alla predetta data il 48.3%, ponendo problemi di insostenibilità all'adeguamento delle aliquote di contribuzione rispetto a quelle richieste dalle aliquote di equilibrio.

In tale contesto è innegabile che la riforma del 1992 ha posto un argine al dissesto dei conti della previdenza, soprattutto attraverso: 1) il differimento dell'età per il conseguimento della pensione di vecchiaia; 2) l'allungamento del periodo assicurativo necessario ai fini della maturazione del diritto alla pensione, misura questa particolarmente efficace nei confronti dei dipendenti pubblici, per i quali l'accesso alla pensione di anzianità era consentito in presenza di una ridotta anzianità contributiva; 3) la modifica della base di calcolo delle pensioni dei dipendenti privati. Peraltro, il d. lgs. 11 agosto 1993, n. 373, ha mitigato, in parte, il regime di calcolo previsto dal decreto n. 503 del 1992 per i nuovi assunti, nel senso di escludere dall'assoggettamento a contribuzione gli aumenti salariali eccedenti il 20% della retribuzione percepita l'anno precedente. Ciò in funzione compensativa della riduzione del livello di copertura previdenziale maggiormente incidente sulle giovani generazioni.

Difatti, a seguito delle misure previste dal d. lgs. n. 503 del 1992 e della temporanea sospensione dell'accesso ai trattamenti di anzianità, il tasso di crescita della spesa pensionistica ha subito una apprezzabile riduzione.

Tuttavia, le misure adottate, seppure rilevanti sul piano di una certa inversione di tendenza, non sono state tali da incidere in maniera significativa e stabile sugli squilibri strutturali del sistema. In disparte l'eccessiva gradualità delle modifiche disposte, resta il fatto che la riforma ha lasciato sopravvivere i trattamenti pensionistici di anzianità (salva l'anzianità temporanea sospensione), non ha modificato i coefficienti di rendimento - che si appalesano al di fuori di una rigorosa logica di gestione e sono, altresì, causa di disuguaglianze tra generazioni di pensionati - e non ha posto alcuna soluzione agli squilibri derivanti dal peggioramento demografico.

L'altro provvedimento di riforma previsto dalla legge di delega n. 421 del 1992 è costituito dal d. lgs. 2 aprile 1993, n. 124, con il quale è stata introdotta la disciplina delle forme pensionistiche complementari, il cui impianto si è rivelato del tutto inadeguato rispetto agli obiettivi che il legislatore delegante aveva inteso perseguire, primo fra tutti quello di garantire un trattamento integrativo per tutte le categorie di lavoratori, destinato a compensare il prevedibile ridimensionamento del trattamento pensionistico obbligatorio e, secondariamente, quello di potenziare, attraverso i fondi pensione, il mercato finanziario.

Detto decreto è stato successivamente integrato dal d. lgs. n. 585 del 1993, che, pur operando marginali ritocchi al regime fiscale dei fondi pensione, non ha, tuttavia, consentito l'auspicato decollo di forme libere di copertura complementare, da affiancare a ridimensionate forme di previdenza obbligatoria.

9.5 Gli interventi normativi attuati nel biennio 1993-94.

Ai decreti legislativi n. 503 del 1992 e 124 del 1993 hanno fatto seguito nel biennio 1993-1994 altri provvedimenti normativi di portata più limitata, segnatamente le leggi n. 537 del 1993 e n. 724 del 1994, collegate, rispettivamente, alla legge finanziaria 1994 e 1995.

La legge n. 537 del 1993, oltre a conferire delega al Governo in materia di riordinamento, anche mediante fusione, degli enti pubblici di previdenza (delega attuata, come si è detto, con d. lgs. n. 479 del 1994), di privatizzazione di quelli non usufruenti di finanziamenti pubblici (delega attuata con d. lgs. n. 509 del 1994), ha dettato nuove norme in materia di perequazione automatica delle pensioni nel caso di trattamenti superiori a certi limiti, di riduzione delle prestazioni di anzianità dei dipendenti pubblici attraverso l'introduzione di meccanismi di penalizzazione rapportati al periodo mancante al raggiungimento dell'anzianità minima contributiva, di limitazione del cumulo tra pensione di anzianità e reddito di lavoro autonomo ed infine, di assoggettamento a contribuzione dei redditi dei lavoratori che svolgono attività saltuaria e continuativa (c.d. parasubordinati).

La legge n. 724 del 1994, ha, invece, recato ulteriori disposizioni volte: a) all'accelerazione del processo di elevazione dell'età pensionabile; b) alla sospensione, fino all'emanazione della legge di riforma della previdenza, di qualsiasi forma di pensionamento anticipato; c) al differimento al 1° gennaio dell'anno successivo del termine per la perequazione automatica delle pensioni; d) all'ampliamento della base imponibile per i dipendenti statali.

9.4 La riforma dell'ordinamento previdenziale operata dalla legge 8 agosto 1995, n. 335.

Le principali innovazioni recate da questa legge possono essere così sintetizzate:

A) Introduzione dal 1° gennaio 1996 del sistema di calcolo delle pensioni, basato sul criterio contributivo, secondo cui l'importo della pensione è determinato moltiplicando il montante individuale delle rate contributive man mano versate dal datore di lavoro e dal lavoratore nel corso dell'intero periodo lavorativo - capitalizzate ad un tasso pari alla media mobile quinquennale dell'indice di variazione del prodotto interno lordo - per un coefficiente di

trasformazione correlato, da un lato, all'età dei soggetti al momento del pensionamento e, dall'altro, alla speranza di vita, ossia al periodo di godimento atteso della pensione da parte del titolare e degli eventuali superstiti. Nel caso in cui i dati effettivi relativi ai coefficienti di trasformazione ed al tasso di crescita del PIL, assunto nella misura dell'1,5% in termini reali, dovessero rivelarsi inadeguati rispetto ai dati presuntivi presi a base del calcolo, essi potranno essere rivisti con cadenza decennale. Le pensioni come sopra calcolate sono rivalutate sulla base dell'indice dei prezzi al consumo, maggiorate di un punto percentuale.

Con tale metodo il trattamento pensionistico risulta per tutti equamente commisurato ai contributi versati e rapportabile alla presumibile durata del godimento della pensione. Quest'ultima sarà tanto più elevata quanto maggiori saranno i contributi versati, pur rimanendo la sua misura influenzata dall'età di pensionamento, cui è rapportato il coefficiente di trasformazione, che varia dal 4,720% all'età di 57 anni al 5,163% a 60 anni, al 6,136% a 65 anni.

Il grosso limite dell'innovazione sta nel fatto che il nuovo sistema di calcolo delle pensioni si applica, nell'immediato, solo ai nuovi assunti dal 1° gennaio 1996. Nei confronti di coloro che, al 31 dicembre 1995, avevano un'anzianità contributiva pari o superiore ai 18 anni la pensione continuerà ad essere calcolata con il sistema retributivo, mentre a coloro che alla predetta data avevano un'anzianità inferiore a 18 anni la pensione sarà calcolata con il sistema "misto", retributivo per i periodi fino al 31.12.95 e contributivo per i periodi successivi.

I lavoratori assunti prima del 31 dicembre 1995 potranno optare per la pensione calcolata esclusivamente con il sistema contributivo, a condizione che abbiano una contribuzione pari o superiore a 15 anni, di cui almeno 5 versati nel sistema contributivo, ossia nel periodo 1996-2000, onde l'opzione potrà essere effettuata solo a partire dal 2001.

Il periodo transitorio per il passaggio dal vecchio al nuovo metodo si rivela, pertanto, eccessivamente lungo, diluendo gli effetti della riforma in un arco quarantennale.

Di fatto, solo nel 2018 saranno usciti dal sistema retributivo tutti i lavoratori che al 31.12.1995 avevano maturato un'anzianità di iscrizione e contribuzione non inferiore ai 18 anni e solo nel 2035 sarà stata completata la liquidazione delle pensioni con il sistema misto, cioè in parte con il metodo retributivo ed in parte con il metodo contributivo.

Dunque, il sistema retributivo continuerà ad essere applicato, interamente o pro rata, per tutta la durata della transizione, il che significa che la pensione mensile è determinata applicando alla media delle retribuzioni annue pensionabili percepite negli ultimi anni¹⁷ il tasso di rendimento del 2% fino al raggiungimento dell'80% con 40 anni di contribuzione per la fascia retributiva fino a 60.687.600; al di sopra di tale cifra il tasso di rendimento diminuisce gradualmente fino a ridursi all'1% oltre 115.305.300 per anzianità maturate fino al 31.12.1992, ad allo 0,90% per anzianità maturate successivamente.

B) Eliminazione, a decorrere dal 2008, delle pensioni di anzianità, attraverso la creazione di un'unica pensione di vecchiaia, sostitutiva di quelle di vecchiaia anticipata e di anzianità, per accedere alla quale verranno le stesse regole (età di pensionamento variabile fra 57 e 65 anni per entrambi i sessi; anzianità contributiva minima di 5 anni ed un importo minimo della pensione contributiva almeno pari a 1,2 volte la misura dell'assegno sociale, prescindendosi da quest'ultimo requisito se l'età di pensionamento è pari a 65 anni e dal requisito minimo dell'età (57 anni) se l'anzianità contributiva è non inferiore a 40 anni).

Nel periodo transitorio, salvi i casi di cessazione dal servizio per invalidità, di trattamento di mobilità, di pensionamento anticipato, previsto da specifiche norme in

¹⁷ Per i lavoratori dipendenti privati con anzianità al 31.12.1992 pari o superiore a 15 anni si tratta, a regime, degli ultimi 10 anni, mentre per gli autonomi tale periodo è pari a 15 anni. Tale limite è raggiunto gradualmente, partendo rispettivamente da 5 e 10 anni. Per i dipendenti pubblici la retribuzione pensionabile è quella dell'ultimo periodo retributivo.