

*Commissione ministeriale per la valutazione degli effetti della legge n°335/95 e successivi provvedimenti*

***Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi  
provvedimenti, nell'ottica della competitività,  
dello sviluppo e dell'equità.***

*Relazione finale*

settembre 2001

*La sostenibilità economica, la stabilità temporale e l'equità intra ed intergenerazionale del sistema previdenziale sono di fondamentale importanza per la coesione sociale, la competitività e lo sviluppo del Paese. Sono questi i criteri che hanno ispirato i lavori di verifica dell'attuazione della legge 335/1995 da parte della Commissione. Dopo una valutazione dei risultati raggiunti nel periodo 1996-2000 e sulla base delle previsioni degli andamenti futuri, la relazione si conclude con una discussione delle principali criticità del sistema previdenziale.*

**Commissione per la valutazione degli effetti della  
legge n° 335/95 e successivi provvedimenti  
(d.m. del 18 luglio 2001)**

Presidente:

Alberto Brambilla

Componenti:

Massimo Antichi  
Michele Bernasconi  
Michele Boldrin  
Elsa Fornero  
Francesco Massicci  
Daniele Pace  
Angelo Pandolfo  
Franco Peracchi  
Giuseppe Vitaletti

Si ringraziano per la preziosa collaborazione la Ragioneria Generale dello Stato (Rocco Aprile, Gianluca Frassi, Aurelio Sidoti) insieme al Consip (Modelli di previsione della spesa sociale), l'INPS (Salvatore Giovannuzzi, Antonello Crudo, Cinzia Ferrara, Stefano Leoni, Antonietta Mundo), l'INPDAP (Maurizio Benetti, Francesca Corezzi) e il Nucleo di valutazione della spesa previdenziale.

Segreteria tecnica: Luciano Forlani (coordinamento), Gianna Barbieri, Vincenzo De Vellis, Stefano Listanti, Franca Pisoni, Maria Pistola.

## Indice

### Premessa

#### **Parte I** *Verifica degli effetti finanziari e dell'attuazione dei "principi generali" introdotti dalla legge 335/95 e successivi provvedimenti, per il periodo 1996 – 2000.*

1.1	Il quadro generale e l'andamento del rapporto tra spesa pensionistica e Pil dal 1990 al 2000.	pag. 5
1.2	La verifica degli obiettivi di contenimento della spesa previdenziale dal 1996 al 2000.	pag. 9
1.2.1	I contenuti della verifica	pag. 9
1.2.2	Sintesi e conclusioni della verifica	pag. 10
1.2.3	Analisi di dettaglio della verifica	pag. 14
1.2.4	Il miglioramento dell'efficienza amministrativa e delle basi informative: le potenzialità del casellario	pag. 24
1.3	Ulteriori elementi di valutazione	pag. 26
1.3.1	L'estensione della tutela assicurativa obbligatoria: parasubordinati e casse professionali	pag. 26
1.3.2	La situazione della previdenza complementare	pag. 28
1.3.3	Il punto sui processi di armonizzazione dei regimi previdenziali	pag. 30

#### **Parte II** *Le proiezioni a medio e lungo termine e le prospettive*

2.1	L'aggiornamento delle previsioni derivanti dalla legge 335/95 e successivi provvedimenti per il periodo 2001-2005	pag. 33
2.2	Le proiezioni della spesa pensionistica nel periodo 2001-2010	pag. 37
2.3	L'evoluzione del rapporto spesa pensionistica / Pil nel lungo periodo	pag. 42
2.4	L'andamento atteso delle aliquote d'equilibrio delle principali gestioni previdenziali	pag. 47
2.5	I tassi interni di rendimento delle singole gestioni e altri indicatori	pag. 52

#### **Parte III** *Vincoli, obiettivi ed aspetti critici della transizione previdenziale e del nuovo regime contributivo*

3.1.	I vincoli	pag. 57
3.3.1.	I vincoli interni	pag. 57
3.3.2.	I vincoli esterni	pag. 57
3.2.	Gli obiettivi	pag. 58
3.3.	I fattori critici	pag. 59
3.3.1.	Aspetti problematici della fase transitoria	pag. 60
3.3.1.1.	Il rapporto pensionati/occupati	pag. 60
3.3.1.2.	Le aliquote d'equilibrio	pag. 60
3.3.1.3.	Le iniquità distributive	pag. 61
3.3.1.4.	Il sottoutilizzo del potenziale lavoro	pag. 61
3.3.1.5.	Il mancato decollo della previdenza complementare	pag. 62
3.3.1.6.	L'elevata componente contributivo/fiscale nel costo totale del lavoro	pag. 63
3.3.2.	Aspetti problematici del regime contributivo	pag. 63
3.3.2.1.	Criticità strutturali	pag. 63
3.3.2.2.	Altri aspetti critici	pag. 64

### **ALLEGATI TECNICI**

## Premessa

La legge 335/1995, facendo proprio uno schema in parte già presente nella legge 421/1992, indica in via preliminare i **principi generali** a cui si ispira: calcolo delle pensioni secondo il metodo contributivo, flessibilità nell'accesso al pensionamento, armonizzazione degli ordinamenti pensionistici, diffusione delle forme pensionistiche complementari, estensione della tutela pensionistica alle categorie che ne sono ancora sprovviste, stabilizzazione della spesa pensionistica in rapporto al Prodotto Interno Lordo (art.1, comma 1).

La legge 335, inoltre, esplicita gli **obiettivi quantitativi** che si propone di raggiungere fino al 2005, riassumendoli nella tabella 1 allegata alla legge stessa e nel contempo programma la **verifica** degli effetti finanziari derivanti dalla sua entrata in vigore (art.1, commi 3-5).

La legge, infatti, con riferimento al triennio 1996-1998 richiede che si intervenga "con misure di modificazione dei parametri dell'ordinamento previdenziale" qualora non si abbia il rispetto degli obiettivi di cui alla predetta tabella. E ciò presuppone - è evidente - la **verifica** degli effetti finanziari *effettivamente* assicurati dalla legge.

Proprio alla fine del triennio (segnatamente ad opera della legge 449/1997), sono sopravvenute norme relative al contenimento della spesa e all'armonizzazione. Per questo, la successiva verifica è stata programmata per il corrente anno, ovviamente con riferimento alla legge 335 come modificata ed integrata dalla successiva legislazione.

La legge 335 richiede che la **verifica** includa l'accertamento della realizzazione dei principi da essa stessa stabiliti non tutti automaticamente realizzati per effetto della sua entrata in vigore.

Considerazioni particolari sono da effettuare per la diffusione della previdenza complementare. La legge intendeva perseguire questo obiettivo apprestando una regolamentazione volta a garantire la corretta e trasparente gestione dei fondi pensione e definendo misure di agevolazione contributiva e fiscale. La **verifica**, in questo caso, richiede che si considerino le realizzazioni avutesi in termini di istituzione di nuovi fondi pensione e di adesioni individuali.

La relazione della "Commissione ministeriale per la valutazione degli effetti della legge 335/95" si compone di tre parti:

**Parte I:** Verifica a consuntivo degli effetti finanziari e dell'attuazione dei principi generali introdotti dalla legge 335/95 e successivi provvedimenti, per il periodo 1996 – 2000. Seguono ulteriori elementi di verifica e di valutazione: potenzialità del casellario, sviluppo tutele obbligatorie, previdenza complementare e armonizzazione dei regimi. La **verifica** è preceduta da un quadro generale sull'andamento della spesa pensionistica per il periodo 1990 – 2000, elaborata dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale (NVSP)

**Parte II :** Stima, a legislazione costante, dei risparmi previsti dalla 335 e successivi provvedimenti per il periodo 2001 – 2005, così come specificati nella tabella 1 allegata alla stessa legge. Stima, sempre a legislazione vigente, dell'andamento della spesa previdenziale nel periodo 2001 – 2010, sulla base dei dati forniti dagli Enti previdenziali, dal NVSP e dalla RGS, e proiezione dell'andamento della spesa pensionistica in rapporto al Pil per il periodo 2001 - 2050. Per una migliore comprensione degli andamenti delle singole gestioni previdenziali sono evidenziate le "aliquote di equilibrio" (par. 2.4) e i tassi interni di rendimento delle diverse gestioni (par. 2.5) al fine di verificare anche l'equità intragenerazionale del sistema.

**Parte III:** Evidenziazione dei punti critici, dei vincoli interni ed internazionali cui il Paese si deve attenere e degli obiettivi da perseguire per uno sviluppo sostenibile del sistema previdenziale.

## **Parte I Verifica a consuntivo degli effetti finanziari e dell'attuazione dei principi generali introdotti dalla legge 335/95 e successivi provvedimenti, per il periodo 1996 – 2000.**

### ***1.1 Quadro generale e rapporto tra spesa pensionistica e Pil dal 1990 al 2000.***

Esaminando i dati contenuti nel Rapporto annuale del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale per il periodo 1989-2000<sup>1</sup>, si osserva che la spesa a prezzi correnti delle gestioni pensionistiche obbligatorie è passata da 113.4 a 254.9 mila miliardi, con un aumento medio annuo pari al 7,5%. La spesa comprensiva della quota a carico della Gestione degli Interventi Assistenziali e di Sostegno (Gias) è invece cresciuta ad un tasso medio del 7,7% annuo.

La dinamica della spesa complessiva registra nel periodo considerato un tendenziale rallentamento. La media degli incrementi annui delle prestazioni nel triennio precedente l'inizio del ciclo delle riforme era pari al 12,2%, ed è poi scesa al 7,3% nel periodo 1993-1997 e al 3,1% nel triennio 1998-2000.

Tra i fattori che hanno contribuito alla riduzione del tasso di crescita della spesa pensionistica nel corso degli anni novanta, vanno ricordate le misure per rallentare i flussi di pensionamento e raffreddare il sistema di calcolo delle prestazioni (inasprimento dei requisiti minimi di carriera per l'accesso alla pensione, aumento dell'età anagrafica per le pensioni di anzianità, aumento dell'età pensionabile per la "vecchiaia", aumento graduale del periodo di calcolo della retribuzione pensionabile), nonché gli interventi che nel corso del decennio hanno contribuito a raffreddare l'indicizzazione delle pensioni alle variazioni dei prezzi; al netto dell'indicizzazione l'incremento medio della spesa è passato dal 6,1% nel triennio 1990-1992, al 3,8% e all'1,5%, rispettivamente, nei due sotto-periodi 1993-1997 e 1998-2000. I valori disaggregati per biennio e per gestione, sono riportati in Tabella n. 1. 1.

Oltre all'effetto delle riforme approvate nel corso degli anni '90, il rallentamento della dinamica della spesa pensionistica nel decennio è dovuto anche a provvedimenti precedenti. Di particolare rilievo sono la riforma della pensione di invalidità (L.222/84) e la forte riduzione dei prepensionamenti.

Se si considerano i dati disaggregati, al netto dell'indicizzazione, per le principali categorie di assicurati, nell'ultimo triennio 98/2000, si osservano andamenti difforni dalla crescita media dell'1,5%:

- una crescita delle pensioni dei dipendenti pubblici pari al 2,7%;
- una crescita della spesa per le pensioni degli artigiani e dei commercianti pari al 4,5% annuo;
- una crescita delle pensioni dei dipendenti privati pari allo 0,9% annuo.

---

<sup>1</sup> I dati pubblicati nel Rapporto annuale del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale sono stati aggiornati per l'anno 2000, tenendo conto delle risultanze definitive degli enti, con l'esclusione dell'Enpals e dell'Ipost; per questi due enti, non essendo ancora disponibile il consuntivo, sono stati utilizzati valori di preventivo aggiornato. Va inoltre ricordato che l'aggregato della spesa pensionistica rilevato dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale è differente da quello rappresentato dalla curva contenuta nel DPEF 2002-2006. In particolare l'aggregato preso in considerazione dal DPEF comprende anche le pensioni e gli assegni sociali e include sia i fondi integrativi obbligatori (gas, minatori, esattoriali, rappresentanti di commercio), sia altri fondi non rilevati dal NVSP (organi costituzionali, Regione Sicilia). Inoltre si ricorda che l'aggregato rilevato nel DPEF non contiene le prestazioni erogate in capitale (in quanto tali prestazioni sono registrate nell'ambito delle "altre prestazioni sociali in denaro").

Tabella 1.1 – Media delle variazioni annue della spesa pensionistica (valori percentuali)

	1990-2000	1990-1992	1993-1997	1998-2000
<b>Spesa complessiva</b>				
TOTALE	7,5	12,2	7,3	3,1
Dipendenti privati	6,6	11,0	6,3	2,6
Dipendenti pubblici	9,6	15,9	8,8	4,4
Lavoratori autonomi	8,0	11,1	9,1	3,0
di cui: artigiani e commercianti	11,3	14,0	12,7	6,1
<b>Spesa al netto dell'indicizzazione (*)</b>				
TOTALE	3,8	6,1	3,8	1,5
Dipendenti privati	2,9	5,0	2,8	0,9
Dipendenti pubblici	5,8	9,8	5,3	2,7
Lavoratori autonomi	4,3	5,0	5,6	1,4
di cui: artigiani e commercianti	7,6	7,9	9,2	4,5

(\*) La variazione media dei prezzi al consumo nei periodi considerati è stata:  
 1990-2000 = 3,9% ; 1990-1992 = 6,0% ; 1993-1997 = 3,8% ; 1998-2000 = 2,0%.

Dalla figura 1.1 si nota come la spesa complessiva, al lordo della quota a carico della GIAS, abbia inizialmente manifestato una crescita molto accentuata, passando dall'11,5% al 13,4% del PIL tra il 1989 e il 1994. Nel periodo successivo, dal 1995 al 2000, il rapporto spesa/PIL è invece aumentato a un ritmo minore e, dopo il punto di massimo raggiunto nel 1997 (13,9% del PIL), nel triennio 1998-2000 è diminuito raggiungendo il 13,5% del PIL nel 2000.

Nonostante il notevole rallentamento della crescita della spesa in termini reali, il deficit delle gestioni obbligatorie (cioè il saldo annuo tra spesa per prestazioni e contribuzioni) si mantiene su livelli elevati. Al netto della quota a carico della GIAS, tale saldo è stato pari nel 2000 a 1,2% del PIL, una percentuale superiore a quelle registrate nel triennio 1989-1991 (Fig. 1.2). Come risultato, il deficit accumulato dalle gestioni obbligatorie dal 1989 ha raggiunto nel 2000 il 14,5% del PIL (8,1% del PIL se si considera soltanto il deficit accumulato dal 1995). Al lordo della quota GIAS, il deficit delle gestioni obbligatorie è stato invece pari nel 2000 al 3,3% del PIL, mentre il deficit accumulato dal 1989 ha raggiunto nel 2000 il 33,7% del PIL.

Fig. 1.1: Spesa pensionistica delle gestioni obbligatorie in rapporto al PIL

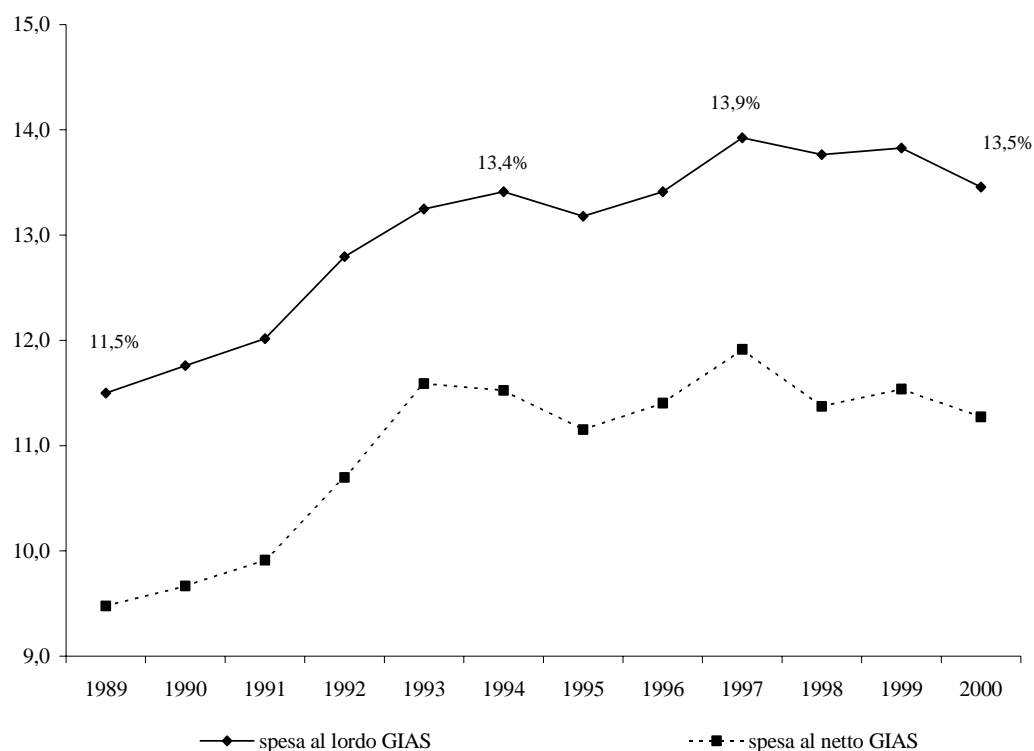
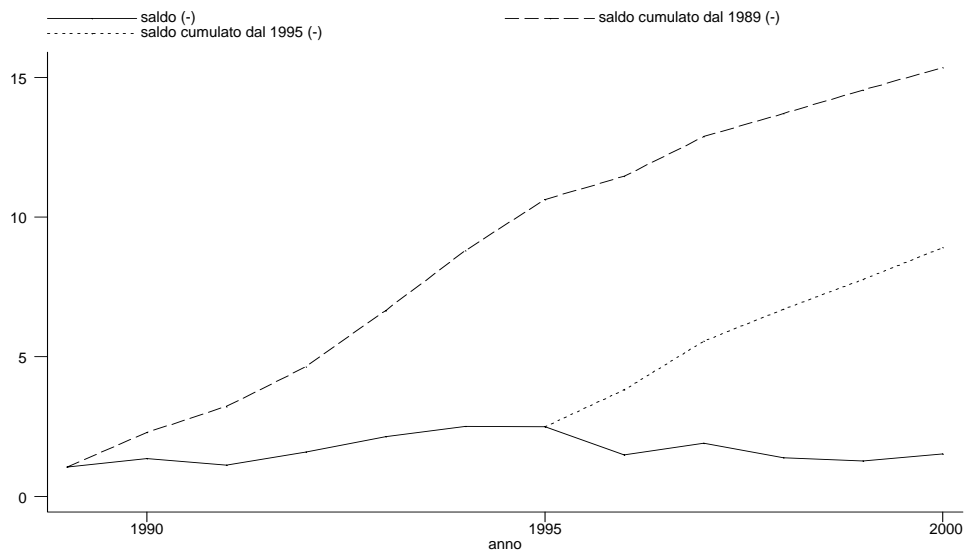


Fig. 1.2: Saldo annuo e saldo cumulato delle gestioni obbligatorie (al netto della GIAS) in rapporto al PIL.



La figura 1.3 mostra, utilizzando i dati elaborati dall'Istat<sup>2</sup>, l'andamento del numero di pensioni (in milioni), della pensione media (in milioni di lire a prezzi costanti 2000) della spesa pensionistica totale (in migliaia di miliardi di lire) e del rapporto spesa pensionistica/Pil per il periodo 1980-2000. Si presentano dati separati per le pensioni di invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS) e per il totale delle pensioni. In 21 anni il numero totale dei trattamenti pensionistici è aumentato di oltre il 25% passando da 17,2 a 21,6 milioni; la pensione media è aumentata di quasi il 90% in termini reali passando da 8,6 a 15,3 milioni; la spesa totale è più che raddoppiata passando da 148 mila a 331 mila miliardi, mentre il rapporto tra spesa totale e Pil è cresciuto di oltre 4 punti percentuali, passando dal 10,6% del 1980 al 14,7% del 2000 (vedi nota a piè di pagina).

<sup>2</sup> Nell'indagine Istat "Le prestazioni pensionistiche" l'aggregato è costituito da:

- Pensioni IVS;
- Pensioni indennitarie: rendite infortunistiche (Inail, Ipsema, ecc.), pensioni di guerra;
- Pensioni assistenziali: pensioni e indennità di accompagnamento ad invalidi civili, ciechi, sordomuti, pensioni e assegni sociali ai cittadini ultrasessantacinquenni
- Pensioni di benemerenzza: assegni vitalizi e ad ex combattenti insigniti dell'ordine di Vittorio Veneto e assegni di Medaglia e Croce al valor militare.

L'importo annuo della pensione è rilevato al 31 dicembre di ciascun anno ed è costituito dalle seguenti componenti, *al lordo delle eventuali trattenute*: importo base, incremento collegato alla variazione dell'indice del costo della vita e alla dinamica delle retribuzioni, quota parte per i carichi di famiglia; tredicesima mensilità ed eventuali altri assegni e arretrati. L'importo annuo di ciascuna pensione è fornito dal prodotto tra l'importo mensile della pensione pagata al 31 dicembre dell'anno ed il numero di mensilità per cui avviene l'erogazione della prestazione



Fig. 1. 3: Andamento del rapporto spesa pensionistica/PIL e delle sue componenti.

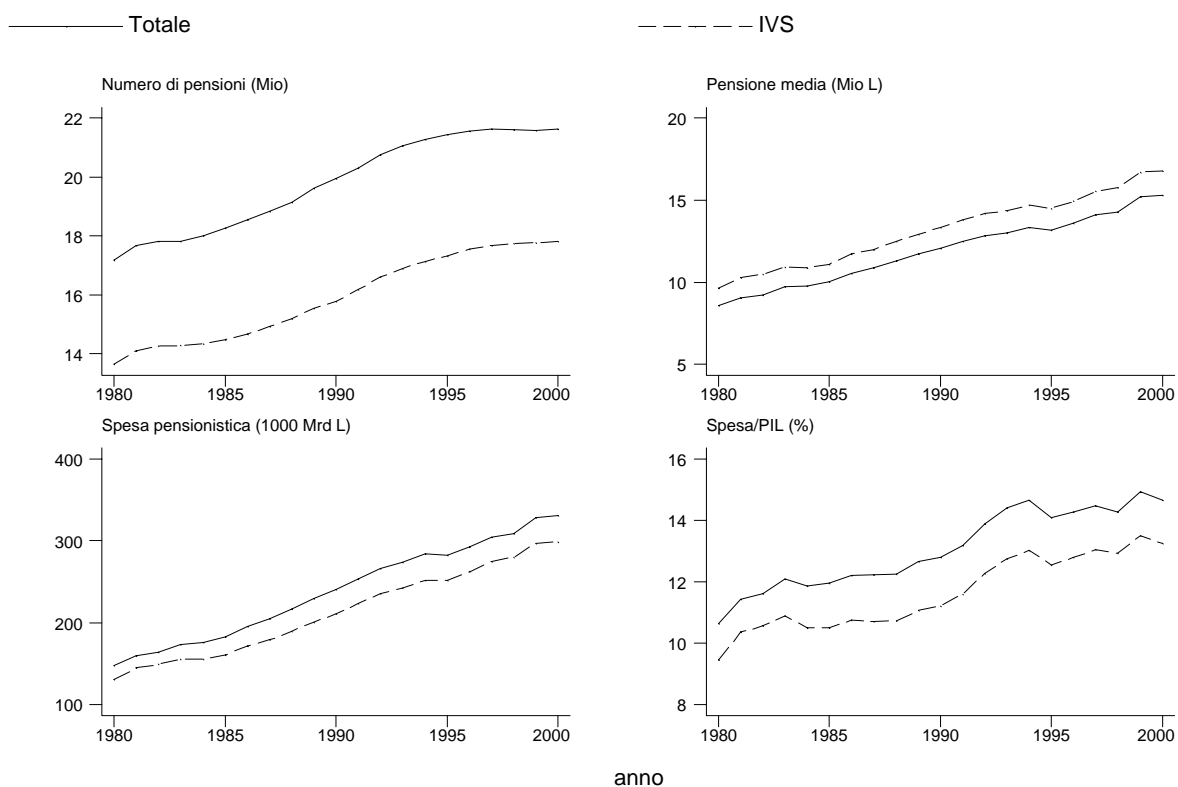
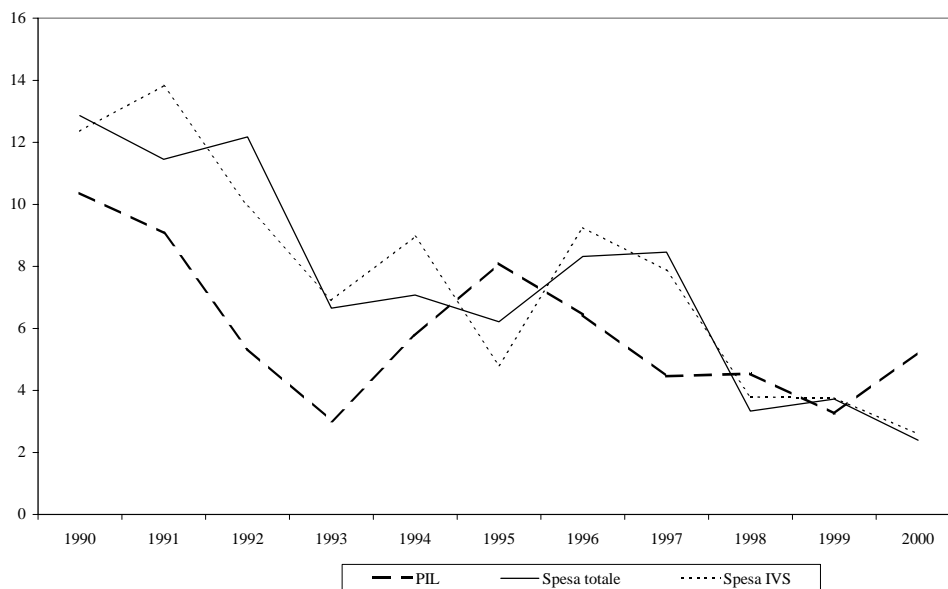


Fig. 1.4- Tassi % annui di variazione della spesa pensionistica e del Pil



La figura 1.4 confronta invece i tassi di variazioni annui del Pil con quelli della spesa pensionistica (dati NVSP), entrambi intermini reali. La figura conferma il notevole rallentamento del tasso di crescita della spesa. Essa mostra però che anche nel periodo successivo all'avvio del processo di riforma del 1992, i tassi di variazione della spesa pensionistica sono mediamente superiori a quelli del PIL.

## 1.2 La verifica degli obiettivi di contenimento della spesa previdenziale dal 1996 al 2000.

### 1.2.1 I contenuti della verifica

Ai fini della verifica degli effetti della legge n. 335/95 e di quelli derivanti dalle modifiche successivamente introdotte ed in particolare quelle contenute nella legge n.449/97, la Commissione ritiene necessario partire dal quadro riassuntivo degli effetti finanziari previsti in funzione delle modifiche introdotte, il cui prospetto di sintesi allegato alla medesima legge n. 335/95 è riportato nella seguente tabella n. 1. 2.

TABELLA N. 1.2 - QUADRO RIASSUNTIVO DEGLI EFFETTI FINANZIARI SUL FABBISOGNO DERIVANTI DALLE MODIFICHE ALLA NORMATIVA IN MATERIA PREVIDENZIALE (Tabella 1 allegata alla Legge 335/95)  
(valori in mld di lire)

		1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Totale
1. Retribuzione intera vita lavorativa	Art. 1, c. 17 e 18	80	82	85	87	90	93	96	98	101	104	916
2. Indennità una tantum	Art. 1, c. 20					-18	-36	-37	-38	-39	-41	-209
3. Pensioni di anzianità	Art. 1, c. da 25 a 32	3.578	2.254	3.045	4.085	5.273	6.456	7.225	8.049	8.681	10.512	59.158
di cui												
a) Dipendenti		2.220	1.132	1.778	2.280	3.192	4.319	5.046	5.841	6.459	8.282	40.549
a1) di cui privati		1.656	427	917	1.306	1.936	2.408	2.471	2.839	2.869	4.491	21.320
b) Autonomi		1.358	1.122	1.267	1.805	2.081	2.137	2.179	2.208	2.222	2.230	18.609
4. Modifiche trattamento pensioni reversibilità	Art. 1 c. 41	286	673	1.037	1.368	1.663	1.922	2.141	2.321	2.460	2.553	16.424
5. Cumulo trattamenti invalidità con redditi	Art. 1 c. 42	13	32	51	70	89	108	127	146	165	186	987
6. Cumulo trattamenti invalidità con rendita Inail	Art. 1 c. 43	49	134	216	296	375	452	527	601	674	756	4.080
7. TFR nuovi assunti pubblico impiego	Art. 2 c. 5											
8. Ampliamento base pensionabile pubblico impiego	Art. 2 c. 9, 10, 11	615	635	651	667	684	701	718	736	755	774	6.936
9. Invalidità settore pubblico	Art. 2 c. 12	-15	-46	-77	-109	-141	-174	-208	-242	-278	-319	-1.609
10. Introduzione integrazione al minimo settore pubblico	Art. 2 c. 13	-5	-15	-26	-36	-47	-58	-69	-81	-93	-107	-537
11. Integrazioni al minimo	Art. 2 c. 14	-55	-55	-76	-78	-81	-83	-86	-88	-91	-93	-786
12. Ridefinizione base imponibile Inps	Art. 2 c. 15, 16 e 17	-50	-52	-53	-55	-56	-58	-60	-61	-63	-65	-573
13. Retribuzione imponibile tetto contributivo	Art. 2 c. 18	-32	-33	-34	-35	-36	-36	-37	-38	-38	-38	-357
14. Lavoro parasubordinato	Art. 2 c. da 26 a 32	2.604	2.733	2.815	2.900	2.987	3.162	3.257	3.355	3.455	3.559	30.827
15. Perequazione - quota parte - pensioni al costo vita + 1% (trasferimento per l'anno 1996 pari a 23.000 mld). A decorrere dal 1998 quantificazione ulteriori maggiori oneri in L.F.	Art. 3 c. 2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
16. Assegno sociale	Art. 3 c. 6 e 7	7	14	21	29	36	44	52	60	68	77	408
17. Riduzione periodo prescrizione contributi	Art. 3 c. 9 e 10	-50	-52	-53	-55	-56	-58	-60	-61	-63	-65	-573
18. Pensione regime internazionale	Art. 3 c. da 14 a 17	28	57	83	105	124	140	153	164	171	177	1.202
19. Contributo 0.35% a carico lavoratore + 0.35% a carico datore di lavoro	Art. 3 c. 24	1.984	2.405	2.477	2.551	2.627	2.788	2.871	2.957	3.046	3.137	26.843
20. Costo previdenza complementare		-204	-483	-849	-1.317	-1.824	-2.403	-2.814	-3.270	-3.751	-4.281	-21.196
Minore gettito IRPEF		-205	-1.468	-1.089	-1.241	-1.371	-1.487	-1.587	-1.676	-1.709	-1.806	-13.639
Totale		8.628	6.815	8.224	9.232	10.318	11.473	12.209	12.932	13.451	15.020	108.302

Tale quadro delinea la stima degli effetti finanziari conseguibili dalle innovazioni introdotte dalla legge n. 335 per ciascuno degli anni 1996 – 2005. In questa prima parte si esamina il periodo 1996 – 2000.

Nell'esame delle voci della tabella allegata alla legge n. 335/95 la Commissione fa presente che sono state adottate diverse metodologie. Infatti:

- a) per alcune la verifica si basa sugli elementi amministrativi forniti direttamente dagli enti previdenziali e riguarda i punti 2,4, 5, 6, 9, 10, 13, 14, 16,18;
- b) per quanto concerne la verifica degli effetti finanziari derivanti dalle pensioni di anzianità si rilevano le notevoli difficoltà di una verifica basata sui soli dati contabili di consuntivo. Per una puntuale verifica sarebbe stata necessaria la rilevazione, da parte degli enti previdenziali e per ogni singolo soggetto ed anno, delle propensioni al pensionamento per anzianità sulla base dei requisiti previsti. Tali stime non sono disponibili. A questa mancanza si aggiunge il fatto che, successivamente alla legge n. 335/95, vi è stato un ulteriore intervento in materia di pensioni di anzianità attraverso la legge n. 449/97 (riforma Prodi), per il cui nuovo quadro normativo conseguente si rinvia all'*Allegato n. 1*.  
Ciò considerato, la Commissione ha ritenuto utile procedere comunque ad una valutazione degli effetti finanziari della riforma. Si è pervenuto alla verifica dei risparmi mediante un procedimento valutativo che, partendo dai dati forniti dagli enti previdenziali, ricava una stima del numero e della spesa relativa ai soggetti che negli anni 1996 - 2000 sono stati obbligati a posticipare il pensionamento di anzianità per effetto delle modifiche introdotte;
- c) per quanto concerne altre voci sono state adottate metodologie di valutazione indicate dagli stessi enti previdenziali (come ad esempio per la voce 19, le entrate contributive effettive sono state stimate indirettamente dal gettito contributivo complessivo);
- d) per quanto concerne, infine, la voce 20, relativa ai costi (minori entrate fiscali e contributive) previsti relativamente agli incentivi alla previdenza integrativa, la stima è stata effettuata confrontando le adesioni preventivate con quanto effettivamente verificatosi nei primi anni (1996 – 2000) di applicazione.

### ***1.2.2 Sintesi e conclusioni della verifica***

Nel presente paragrafo è riportato il Prospetto Riepilogativo di verifica relativo al periodo 1996 - 2000, a cui fanno seguito alcune considerazioni che emergono dall'analisi del Prospetto medesimo. In particolare il saldo complessivo tra effetti previsti ed effetti riscontrati in sede di verifica è scomposto in due categorie: quella relativa al complesso delle disposizioni recanti risparmi o maggiori entrate e quella relativa al complesso delle disposizioni recanti costi per la finanza pubblica.

Come già indicato la verifica è stata effettuata non solo con riferimento alle modifiche normative introdotte dalla legge n. 335/95, ma anche in relazione agli interventi successivi in materia, in particolare la legge n. 449/97. Pertanto nel Prospetto Riepilogativo sia gli effetti finanziari previsti sia quelli effettivi sono riferiti al complesso degli interventi di modifica normativa intercorsi nel periodo oggetto di verifica.

**Tabella n. 1.3 - PROSPETTO RIEPILOGATIVO**  
**Effetti finanziari derivanti dalle modifiche introdotte dalla legge n. 335/95 e successivi interventi**  
(- valori in mld di lire - + effetti positivi, - effetti negativi per la finanza pubblica)

		1996	1997	1998	1999	2000	Cumulato 1996 - 2000
1	Retribuzione intera vita lavorativa (1)						
	( a ) maggiori entrate previste						
	( b ) maggiori entrate effettive (b-a)						
2	Indennità <i>una tantum</i>						
	( a ) maggiori costi previsti	0	0	0	0	-18	-18
	( b ) maggiori costi effettivi (b-a)	0	0	0	0	0	0
3	Pensioni di anzianità						
	( a ) risparmi previsti	3.578	2.254	4.884	5.827	7.597	24.140
	( b ) risparmi effettivi (b-a)	3.421	2.878	4.709	5.590	7.934	24.531
4	Modifiche trattamento pensioni reversibilità - Art. 1 c. 41						
	5 Cumulo trattamenti invalidità con redditi - Art. 1 c. 42						
	6 Cumulo trattamenti invalidità con rendita Inail - Art. 1 c. 43						
7	TFR nuovi assunti pubblico impiego						
	( a ) effetti complessivi previsti	0	0	0	0	0	0
	( b ) effetti complessivi effettivi (b-a)	0	0	0	0	0	0
8	Ampliamento base pensionabile pubblico						
	( a ) maggiori entrate contributive previste	615	635	651	667	684	3.252
	( b ) maggiori entrate contributive effettive (b-a)	615	635	651	667	684	3.252
9	Invalidità settore pubblico						
	( a ) maggiori costi previsti	-15	-46	-77	-109	-141	-388
	( b ) maggiori costi effettivi (b-a)	-2	-5	-11	-17	-21	-55
10	Introduzione integrazione al minimo settore pubblico						
	( a ) maggiori costi previsti	-5	-15	-26	-36	-47	-129
	( b ) maggiori costi effettivi (b-a)	-1	-2	-2	-3	-3	-11
11	Integrazioni al minimo (1)						
	( a ) maggiori costi previsti						
	( b ) maggiori costi effettivi (b-a)						
12	Ridefinizione base imponibile INPS (1)						
	( a ) minori entrate contributive previste						
	( b ) minori entrate contributive effettive (b-a)						
13	Retribuzione imponibile tetto contributivo						
	( a ) minori entrate contributive previste	-32	-33	-34	-35	-36	-170
	( b ) minori entrate contributive effettive (b-a)	-26	-27	-28	-29	-30	-140
14	Lavoro parasubordinato						
	( a ) maggiori entrate previste	2.604	2.733	2.973	3.075	3.304	14.689
	( b ) maggiori entrate effettive (b-a)	1.451	2.428	3.156	3.590	4.071	14.696
15	Perequazione - quota parte - pensioni al costo vita + 1% (trasferimento per l'anno 1996 pari a 23.000 mld). A decorrere dal 1998 quantificazione ulteriori maggiori oneri in L.F.						
	( a ) effetti complessivi previsti	0	0	0	0	0	0
	( b ) effetti complessivi effettivi (b-a)	0	0	0	0	0	0

(continua)

(1) Per tali voci, non essendo stato possibile da parte degli Enti previdenziali effettuare una verifica delle previsioni sia direttamente sulla base di registrazioni contabili ovvero mediante indicatori indiretti, la Commissione non possiede elementi per confermare o accertare degli scostamenti rispetto a quanto previsto.

(segue)

16	Assegno sociale	( a ) risparmi previsti	7	14	21	29	36	107
		( b ) risparmi effettivi	3	9	20	27	34	93
		(b-a)	-4	-5	-1	-2	-2	-14
17	Riduzione periodo prescrizione contributi (1)	( a ) effetti complessivi previsti						
		( b ) effetti complessivi effettivi						
		(b-a)						
18	Pensioni in regime internazionale	( a ) risparmi previsti	28	57	83	105	124	397
		( b ) risparmi effettivi	106	93	137	158	180	675
		(b-a)	78	36	54	53	56	278
19	Contributo 0,35% a carico lavoratore + contributo 0,35% a carico datore di lavoro	( a ) maggiori entrate contributive previste	1.984	2.405	2.477	2.551	2.627	12.044
		( b ) maggiori entrate contributive effettive	2.413	2.525	2.608	2.782	2.925	13.254
		(b-a)	429	120	131	231	298	1.210
20	Costo previdenza complementare	( a ) costo previsto	-204	-483	-849	-1.317	-1.824	-4.677
		( b ) costo effettivo	0	-1	-69	-220	-360	-650
		(b-a)	204	482	780	1.097	1.464	4.027
21	Minore gettito Irpef	( a ) minore gettito previsto	-205	-1.468	-1.089	-1.241	-1.371	-5.374
		( b ) minore gettito effettivo	-177	-1.422	-1.146	-1.390	-1.594	-5.730
		(b-a)	28	46	-57	-149	-223	-356
22	Incremento contributivo lavoratori autonomi (art 59, l. n. 449/97)	( a ) maggiori entrate contributive previste	0	0	783	861	1.059	2.703
		( b ) maggiori entrate contributive effettive	0	0	910	847	1.084	2.840
		(b-a)	0	0	127	-14	25	137
A) Saldo complessivo								
	( a ) previsto	8.703	6.892	11.101	12.111	14.121	52.928	
	( b ) effettivo	7.846	7.436	11.364	12.587	15.573	54.805	
	(b-a)	-857	544	263	476	1.452	1.877	
di cui:								
B) Risparmi o maggiori entrate (3,4,5,6,8,14,16,18,19,22)								
	( a ) previsti	9.164	8.937	13.176	14.849	17.558	63.684	
	( b ) effettivi	8.051	8.893	12.621	14.245	17.580	61.390	
	(b-a)	-1.113	-44	-555	-604	22	-2.294	
C) Costi o minori entrate (2,9,10,11,13,20,21)								
	( a ) previsti	-461	-2.045	-2.075	-2.738	-3.437	-10.756	
	( b ) effettivi	-206	-1.457	-1.256	-1.658	-2.007	-6.585	
	(b-a)	255	588	819	1.080	1.430	4.171	

Le voci A) e B) sono da rideterminare in funzione delle sopravvenienze in termini di maggiori entrate per divieto di cumulo e di quelle contributive connesse alle armonizzazioni. Tali complessive sopravvenienze sono indicate nella tabella seguente:

## Sopravvenienze (valori in mld)

		1996	1997	1998	1999	2000	Cumulato 1996 - 2000
23	Sopravvenienze per divieto di cumulo tra pensioni dirette e reddito da lavoro rispetto a andamento tendenziale, a seguito del processo di riforma attuato	0	0	340	300	390	1.030
24	Sopravvenienze di entrate contributive armonizzazioni (fondi speciali, inpdai, enpals, previdenza agricola)	0	276	607	884	892	2.658
Totale sopravvenienze (23 + 24)		0	276	947	1.184	1.282	3.688

Le risultanze emerse dal Prospetto riepilogativo di verifica possono essere così sintetizzate:

- Il saldo complessivo tra quanto previsto (cumulato 1996 – 2000: 52.928 mld) e quanto accertato (cumulato 1996 – 2000: 54.805 mld ) in sede di verifica evidenzia che, senza considerare le sopravvenienze indicate a margine del medesimo prospetto, l'obiettivo di miglioramento netto dei saldi di finanza pubblica è stato sostanzialmente conseguito, con un miglioramento di 1.877 mld circa nel periodo 1996-2000. Considerando viceversa le predette sopravvenienze tale miglioramento risulta rideterminato in 5.600 mld circa. Il saldo complessivo può essere scomposto in due categorie:
  - a) risparmi o maggiori entrate;
  - b) costi.

La somma dei risparmi e delle maggiori entrate, non considerando le sopravvenienze già citate, risulta cumulativamente inferiore del 3,6% (circa 2.300mld) rispetto a quanto previsto. Viceversa, inglobando le sopravvenienze risulta superiore di circa 1.400 mld.

Relativamente ai costi, questi sono risultati minori per circa 4.200 mld (prevalentemente per il minor costo rispetto al previsto della previdenza complementare per circa 4.000 mld e per un minor costo delle disposizioni relative alla pensione di invalidità e all'integrazione al minimo nel settore pubblico per circa 450 mld, parzialmente compensati dalle minori entrate fiscali connesse al maggior gettito contributivo pari a circa 350 mld).

Con riferimento alla categoria delle maggiori entrate o risparmi, a fronte di una composizione interna che cumulativamente prevedeva una incidenza delle maggiori entrate del 51,3%, in fase di verifica, non considerando le sopravvenienze, si è riscontrata un'incidenza delle maggiori entrate di circa il 55,5%. Tale incidenza sale al 61,5% includendo le predette sopravvenienze;

Nel dettaglio, per quanto riguarda le voci più significative:

- **pensioni di anzianità:** i risparmi sono stati sostanzialmente confermati;
- **modifiche al trattamento di reversibilità; al cumulo dei trattamenti di invalidità con redditi e/o con rendita INAIL:** i risparmi non sono stati confermati per un cumulo di 4.300 mld circa. Tale ammontare potrebbe essere solo marginalmente ridotto a seguito della c.d. operazione RED (di cui, peraltro, suggeriamo la sostituzione con la prospettata unificazione dei modelli fiscali). Si ritiene doveroso sottolineare sia la grandezza assoluta che la continua crescita nel tempo dell'ammontare di questo scostamento, le cui cause la Commissione ritiene appropriato indagare al fine di un intervento correttore da attuarsi in tempi brevi;
- **lavoro parasubordinato:** le maggiori entrate previste sono state confermate. Ciò è avvenuto nonostante i ritardi amministrativi nell'applicazione della normativa nell'anno 1996, che hanno prodotto minori entrate per circa 1.100 mld rispetto a quelle previste. Negli anni successivi vi è stato un recupero completo rispetto alle previsioni, registrando per l'anno 2000 circa 770 mld di maggiori entrate rispetto a quelle previste. Tale eccedenza è dovuta in parte al maggior numero di iscritti ed in parte al maggiore peso tra gli stessi di soggetti privi d'iscrizione ad altre assicurazioni obbligatorie per i quali l'aliquota contributiva è più elevata (nelle previsioni era stata ipotizzata una percentuale del 50% rispetto a quella accertata di circa il 65%). Per un'analisi più dettagliata dell'evoluzione del lavoro parasubordinato si rinvia al paragrafo 1.3.1;
- **altre entrate contributive:** nel periodo cumulato le maggiori entrate contributive previste hanno ecceduto le previsioni per circa 1.300 mld, per effetto di un maggior sviluppo del monte retributivo connesso al quadro macroeconomico;

- **costo della previdenza complementare:** il minor costo cumulato per circa 4.000 mld deriva dalle minori adesioni realizzatesi nel periodo in esame e dalle minori quote di versamenti. (per le analisi e i dettagli si rinvia al punto 1.3.2)

### **1.2.3 Analisi di dettaglio della verifica**

Di seguito si evidenziano con maggior dettaglio i risultati della verifica con riferimento alle singole voci analizzate. Per talune voci si è ritenuto necessario sviluppare specifici approfondimenti anche di ordine metodologico, per i quali si rimanda ai relativi allegati.

#### **1.2.3.1 Estensione periodi di riferimento per retribuzione pensionabile (articolo 1, commi 17 e 18)**

La disposizione è diretta ad ampliare ed accelerare (1 anno ogni 18 mesi) il periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione pensionabile per le anzianità contributive maturate a decorrere dal 1° gennaio 1996 relativamente ai soggetti con un'anzianità contributiva pari o superiore a 15 anni al 31/12/1992<sup>3</sup>. Dalla disposizione derivano risparmi in termini di minore spesa pensionistica crescenti nel tempo, che non scontati in sede di legge n. 335/95, si sono sicuramente conseguiti con riferimento alle nuove liquidazioni a partire dal 1996.

Circa le maggiori entrate contributive previste in sede di legge n.335/95 derivanti da quote di retribuzioni "emerse", considerando la difficoltà nel ricostruire la stima delle effettive maggiori entrate a consuntivo, non è stato possibile da parte degli Enti previdenziali effettuare una verifica delle previsioni sia direttamente sulla base di registrazioni contabili ovvero mediante indicatori indiretti. Pertanto la Commissione non ha elementi per confermare o accertare degli scostamenti rispetto a quanto previsto e, quindi, anche per l'esiguità delle somme in gioco, ritiene opportuno di escludere tale voce dalla verifica.

#### **1.2.3.2 Indennità una tantum (articolo 1, comma 20)**

La disposizione, per le nuove pensioni erogate interamente nell'ambito del sistema contributivo, prevede l'erogazione di una indennità una tantum in relazione al trattamento ai superstiti qualora l'assicurato deceda senza aver maturato i necessari requisiti assicurativi e contributivi. L'indennità una tantum viene erogata nelle seguenti condizioni: a) i superstiti non hanno diritto a rendite per infortunio sul lavoro o malattia professionale in conseguenza alla morte dell'assicurato; b) i medesimi si trovano nella condizione reddituale per la concessione dell'assegno sociale.

Pertanto, riferendosi alle pensioni liquidate interamente nel sistema contributivo, si conferma l'assenza di erogazioni negli anni 1996-1999, mentre per l'anno 2000 dagli elementi informativi forniti dagli enti previdenziali non risultano erogazioni in tal senso.

#### **1.2.3.3 La stima dei risparmi conseguenti alle modifiche intervenute sulle pensioni di anzianità**

Di seguito (tabella n. 1.4, sezione A) si rappresentano i risparmi previsti in relazione alle modifiche alle pensioni di anzianità, tenuto anche conto degli effetti della legge n. 449/97.

Tale più recente intervento ha previsto:

- a) un'accelerazione dell'elevazione nei requisiti di accesso per i lavoratori dipendenti;
- b) la omogeneizzazione dei medesimi requisiti tra dipendenti privati e dipendenti pubblici, stabilendo anche per questi ultimi l'obbligatorietà del requisito contributivo di 35 anni in contemporanea a determinati requisiti anagrafici;
- c) l'elevazione a partire dal 2001 del requisito anagrafico da 57 a 58 anni per i lavoratori autonomi.

Per un dettaglio della ripartizione di tali risparmi tra i diversi comparti (lavoratori dipendenti privati, pubblici e lavoratori autonomi) si rimanda all'*Allegato n. 2*.

<sup>3</sup> Per i soggetti con anzianità contributiva inferiore a 18 anni al 31/12/1995 la predetta estensione è di fatto assorbita dall'applicazione pro-rata del sistema di calcolo contributivo.

In sintesi:

**Tabella 1.4**  
**Pensioni di anzianità**  
(valori in mld di lire)

	1996	1997	1998	1999	2000	cumulato 1996-2000
<b>Sezione A</b>						
<b>Previsioni di minore spesa pensionistica</b>						
a) Legge n. 335/95	3.578	2.254	3.045	4.085	5.273	18.235
b) Legge n. 449/97	0	0	1.839	1.742	2.324	5.905
Totale (a + b)	3.578	2.254	4.884	5.827	7.597	24.140
<b>Sezione B</b>						
<b>Minore spesa pensionistica effettiva</b>	3.421	2.878	4.709	5.590	7.934	24.531
<b>(B - A) Differenze</b>	<b>-157</b>	<b>624</b>	<b>-175</b>	<b>-237</b>	<b>337</b>	<b>391</b>

Nella sopraindicata tabella n. 1.4 si evidenzia (Sezione B) la stima dei risparmi effettivi. La metodologia adottata per la stima di tali risparmi è dettagliatamente esposta nell'*Allegato n. 3*, mentre i valori analitici per comparto della stima dei risparmi effettivi vengono indicati nell'*Allegato n. 4*. In proposito si rileva che l'INPS, seguendo un'altra metodologia basata sul confronto, limitatamente al numero e alla spesa per pensioni di anzianità, tra i bilanci preventivi del quadriennio 1996-1999 elaborati successivamente all'approvazione della legge n. 335/95 con i relativi valori di consuntivo, è pervenuto ad un risultato analogo.

*1.2.3.4 La stima dei risparmi conseguenti: alle modifiche al trattamento di reversibilità; al cumulo dei trattamenti di invalidità con redditi e/o con rendita INAIL*

L'articolo 1, commi 41, 42 e 43, stabilisce modifiche al trattamento di reversibilità ed al cumulo dei trattamenti di invalidità con redditi e/o con rendita INAIL. Le modifiche introdotte prevedono:

- riduzioni della pensione ai superstiti in presenza di redditi del beneficiario superiori a determinati valori di soglia (per un maggior dettaglio si rinvia all'*Allegato n. 5*);
- non cumulabilità tra pensione di invalidità e rendita INAIL;
- riduzioni della pensione di invalidità in presenza di redditi del beneficiario superiori a determinati valori di soglia.

In particolare, con riferimento alla disposizione più rilevante finanziariamente<sup>4</sup> (cumulo della pensione ai superstiti con altri redditi del beneficiario) si fa presente che, in assenza di elementi di carattere amministrativo dal momento che l'introduzione di percentuali di cumulabilità della pensione ai superstiti in ragione del reddito costituiva un'innovazione normativa, nella relazione tecnica della legge n. 335/95 sono state ritenute congrue le seguenti ipotesi di distribuzione reddituale:

- per le pensioni in essere il 50% con redditi complessivi del beneficiario superiori a tre volte il minimo INPS e pertanto soggetti a riduzione;
- per i nuovi flussi di pensionamento il 55% con redditi complessivi del beneficiario superiori a tre volte il minimo INPS e pertanto soggetti a riduzione.

<sup>4</sup> Articolo 1, comma 41 - tale misura rappresentava circa l'80% dei previsti complessivi risparmi delle disposizioni di cui ai commi 41, 42 e 43.



Sulla base dei dati di consuntivo comunicati dagli enti previdenziali si sono registrati minori risparmi sintetizzabili nei seguenti termini:<sup>5</sup>

**Art. 1 commi 41, 42, 43 legge 335/95**

(valori in miliardi)

	1996	1997	1998	1999	2000	cumulato 1996 - 2000
Risparmi previsti	348	839	1.304	1.734	2.127	6.352
Risparmi effettivi	42	325	430	584	668	2.049
Minori risparmi	-306	-514	-874	-1.150	-1.459	-4.303

**Box 1 - Effetti degli interventi in materia di cumulo tra pensioni dirette e redditi da lavoro**

*In materia di cumulo tra pensione e reddito di lavoro, va comunque rilevato che, oltre ai risparmi effettivi previsti dalle tre disposizioni introdotte dalla legge n. 335/95 (articolo 1, commi da 41 a 43) relativa al cumulo tra redditi e pensioni ai superstiti e tra pensioni di invalidità e rendita INAIL, nel periodo 1996 – 2000 con il progressivo entrare a regime della disciplina relativa al cumulo tra pensioni dirette e redditi da lavoro si è registrato un incremento delle entrate per trattenute, come emerge dalla seguente tabella n. 5 relativa al solo settore INPS. La disciplina relativa al cumulo (cfr. allegato n. 6) tra pensioni dirette e reddito da lavoro ha visto diversi interventi successivi al 1995: legge n. 662/96 (soppressione della possibilità di cumulo per le pensioni di anzianità), legge n. 449/97 (articolo 59, ripristino della possibilità di cumulo per le pensioni di anzianità, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 503/92), legge n. 448/98 (articolo 77, piena cumulabilità tra pensione e reddito da lavoro per chi accede al pensionamento con 40 anni di anzianità) e da ultima la legge n. 388/2000 (articolo 72) che con effetto dal 1° gennaio 2001 ha introdotto modifiche concessive in materia di cumulo per minori entrate stimate dell'ordine di 260 mld annui.*

**Tabella n. 1. 5**

**Trattenute per cumulo parziale tra pensioni dirette e reddito da lavoro ( Inps).**

Bilanci consuntivi di competenza finanziaria - valori in mld di lire

	1996	1997	1998	1999	2000
Totale gestioni pensionistiche inps	271	268	604	574	661

E' da segnalarsi, quindi, rispetto ad un andamento tendenziale delle trattenute per divieto di cumulo di circa 270 mld annui un incremento di circa 300 – 350 mld annui, ricompresi nelle sopravvenienze indicate alla voce 23 della tab.1.3.

<sup>5</sup> L'articolo 78 comma 20 e l'articolo 73 della legge n. 388/ 2000 ha previsto dal primo gennaio 2001 la soppressione dell'incumulabilità tra rendita Inail e pensione ai superstiti, con il conseguente venir meno di risparmi per circa 130 mld annui crescenti. Il decreto legge n. 346 del 2000 ha previsto tale soppressione per il periodo giugno-dicembre 2000 per minori risparmi per circa 60 mld.

Si rileva inoltre che la verifica del possesso dei requisiti reddituali per l'accesso alle diverse integrazioni dei trattamenti pensionistici (c.d operazione RED) in corso da parte dell'INPS, potrebbe comportare, almeno per quanto riguarda le quote di trattenute correnti, un parziale recupero dei risparmi effettivi rispetto a quelli previsti.

### 1.2.3.5 TFR nuovi assunti pubblico impiego (articolo 2, comma 5)

La disposizione è diretta ad estendere il regime del TFR anche ai dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche. La relazione tecnica allegata alla legge n. 335/95 indicava i maggiori oneri contributivi a carico degli enti datori di lavoro, compensati nell'ambito della Tesoreria dalle maggiori entrate previste per l'INPDAP erogatore delle prestazioni di fine rapporto. Pertanto dalla disposizione non conseguono effetti negativi nell'ambito del settore pubblico unitariamente considerato (come indicato nel prospetto riassuntivo allegato alla legge n. 335/95), in quanto la quantificazione fu effettuata al limitato fine di regolare i flussi contabili tra gli enti interessati.

### 1.2.3.6 Ampliamento base pensionabile pubblico impiego (articolo 2, commi da 9 a 11)

La disposizione è diretta ad ampliare la base imponibile pensionabile dei dipendenti iscritti alle casse gestite dall'INPDAP con esclusione dei dipendenti statali per i quali la base imponibile era già stata incrementata in sede di collegato alla finanziaria 1995 (legge n. 724/1994).

Al riguardo si segnala che in materia di contribuzione dei predetti dipendenti si sono registrati diversi interventi oltre a quello in esame, che hanno portato l'aliquota contributiva al 32,35%. Nel dettaglio:

- a) incremento di 0,7 punti di aliquota a partire dal 1/1/96 (legge n. 335/96, articolo 3, comma 24);
- b) incremento di aliquota contributiva a decorrere dal 1/12/1996 previsto dalla legge n. 662/96 (articolo 1, comma 238) pari a 3,25 punti percentuali per la CPDEL (Cassa pensioni dipendenti enti locali) e a 2,1 punti percentuali per la CPS (Cassa pensioni sanitari), le casse di dimensioni maggiori.

Considerato che la relazione tecnica di accompagnamento al provvedimento stimava in circa il 18% l'incremento del gettito contributivo derivante dalla disposizione ai fini della presente verifica si è proceduto come segue.

Dai dati elaborati dal Nucleo di Valutazione della Spesa pensionistica si evince un incremento del gettito contributivo 1995/1996 pari ad oltre il 35% per la CPDEL (oltre il 40% per la CPS). Tenuto conto che complessivamente la quota di incremento imputabile nell'anno 1996 agli interventi di cui alle lettere a) e b) è stimata in circa il 4,2%  $((3,25/28,4)*2/13 + 0,7/28,4)$ , residua un 30% circa nel quale trova ampiamente capienza la verifica degli effetti dell'incremento di gettito contributivo da ascrivere alla misura in esame e stimata nella relazione tecnica al provvedimento in circa il 18%.

### 1.2.3.7 Invalidità settore pubblico (articolo 2, comma 12)

La disposizione prevede l'estensione al pubblico impiego della disciplina vigente per i lavoratori privati in materia di trattamenti pensionistici per inabilità non derivante da causa di servizio, mediante l'attribuzione di un trattamento pensionistico pari a quello a cui avrebbero avuto titolo al momento del collocamento a riposo per limiti di età<sup>6</sup>. La disposizione comporta maggiori oneri per effetto dell'allargamento della platea dei soggetti interessati e per effetto di maggiori importi erogati rispetto alle pensioni di inabilità corrisposte nel settore pubblico secondo la previgente normativa.

Al riguardo, sulla base dei dati comunicati dall'INPDAP in sede di verifica, rispetto ai maggiori oneri inizialmente previsti, le uscite sono state inferiori e quindi sono emersi i seguenti minori costi:

**Art. 2 comma 12 legge 335/95**  
(valori in miliardi)

	1996	1997	1998	1999	2000	cumulato 1996-2000
Costi previsti	-15	-46	-77	-109	-141	-388
Costi effettivi	-2	-5	-11	-17	-21	-55
Minori costi	13	41	66	92	120	333

<sup>6</sup> L'importo del trattamento pensionistico non può superare quello spettante in caso di inabilità per causa di servizio. Non viene modificato l'istituto della pensione privilegiata per le inabilità derivanti da causa di servizio.

### 1.2.3.8 Introduzione integrazione al minimo settore pubblico (articolo 2, comma 13)

La disposizione estende alle pensioni del settore pubblico la disciplina prevista per l'integrazione al minimo nel regime dell'assicurazione generale obbligatoria presso l'INPS.

Al riguardo, sulla base dei dati comunicati dall'INPDAP in sede di verifica, rispetto ai maggiori costi previsti dalla citata *tabella 1* della legge 335, i costi effettivi sono stati inferiori e quindi sono emersi i seguenti minori costi:

#### Art. 2 comma 13 legge 335/95 (valori in miliardi)

	1996	1997	1998	1999	2000	cumulato 1996-2000
Costi previsti	-5	-15	-26	-36	-47	-129
Costi effettivi	-1	-2	-2	-3	-3	-11
Minori costi	4	13	24	33	44	118

### 1.2.3.9 Integrazione al trattamento minimo (articolo 2, comma 14)

La disposizione modifica in senso estensivo il criterio di attribuzione dell'integrazione al trattamento minimo prevedendo l'esclusione per la persona coniugata i cui redditi cumulati con quelli del coniuge siano superiori a quattro volte l'importo del trattamento minimo, modificando la precedente disposizione (articolo 6, comma 1 del DL n. 463/83, convertito dalla legge n. 638/83) che prevedeva tale esclusione nei casi in cui i redditi cumulati fossero superiori a tre volte il predetto trattamento minimo INPS.

L'INPS ha rappresentato la difficoltà di reperire le informazioni necessarie per una puntuale verifica, pertanto la Commissione, considerata anche l'esigua dimensione finanziaria della voce in esame, ha ritenuto di escludere tale voce dalla verifica.

### 1.2.3.10 Ridefinizione base imponibile INPS (articolo 2, commi da 15 a 17)

La disposizione ha previsto l'esclusione dalla base imponibile ai fini contributivi delle somme corrisposte dai datori di lavoro per borse di studio, colonie climatiche, funzionamento asili nido aziendali, etc., con conseguenti minori entrate contributive.

Sulla base di quanto comunicato dall'INPS, le informazioni residenti negli archivi non consentono una verifica amministrativo-contabile della valutazione. Infatti la modifica normativa prevede soltanto la non imponibilità delle sopraccitate voci retributive senza richiedere la comunicazione all'Istituto dell'ammontare delle stesse.

Peraltro il limitato peso percentuale di tali quote di retribuzione rispetto al monte retributivo complessivo non consente l'effettuazione di controlli mediante l'uso di indicatori indiretti.

Pertanto la Commissione non ha elementi per confermare o accertare eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto e quindi, vista l'esiguità delle cifre, ritiene opportuno di escludere tale voce dalla verifica.

### 1.2.3.11 Retribuzione imponibile tetto contributivo (articolo 2, comma 18)

La legge di riforma ha previsto per i lavoratori privi di anzianità contributiva che si iscrivono a far data dal 1 gennaio 1996 e per coloro che esercitano l'opzione per il sistema contributivo un massimale annuo della base contributiva di lire 132 milioni rivalutabili annualmente.

Le indicazioni desumibili dai dati individuali relativi ai lavoratori dipendenti rientranti nel campione di assicurati del "Modello previsionale INPS" evidenziano per gli anni 1996 e 1997 una percentuale di soggetti interessati alla normativa inferiore all'0,1% del totale dei nuovi assunti (circa 400.000 soggetti annui).

Pertanto, è da ritenersi che, anche nell'ipotesi di permanenza fino all'anno 2000 di tutti i soggetti entrati in assicurazione, il costo del periodo oggetto di verifica sia inferiore di oltre 30 miliardi rispetto a quanto preventivato, come di seguito rappresentato:

**Art. 2 comma 18 legge 335/95**  
(valori in miliardi)

	1996	1997	1998	1999	2000	cumulato 1996-2000
Costi previsti	-32	-33	-34	-35	-36	-170
Costi effettivi	-26	-27	-28	-29	-30	-140
Minori costi	6	6	6	6	6	30

*1.2.3.12 Lavoro parasubordinato (articolo 2, commi da 26 a 32)*

Per quanto riguarda le maggiori entrate contributive previste in sede di legge n. 335/95 con riferimento all'istituzione della gestione presso l'INPS dei lavoratori parasubordinati, di seguito (tabella n. 1.6, Sezione A) si evidenziano tali maggiori entrate, che tengono conto anche degli effetti previsti dalla legge n. 449/97 di incremento delle aliquote contributive con riferimento ai soli soggetti non iscritti ad altre gestioni pensionistiche obbligatorie (articolo 59), nonché dell'ulteriore accelerazione nell'innalzamento dell'aliquota contributiva prevista dall'articolo 51 della legge n. 488/99:

**Tabella n.1. 6 - PARASUBORDINATI** - valori in mld di lire

		1996	1997	1998	1999	2000	Cumulato 1996- 2000
<b>Sezione A.</b>	Entrate contributive previste legge n. 335/95	2.604	2.733	2.815	2.900	2.987	14.039
	Entrate contributive previste dall'incremento dell'aliquota contributiva introdotta dalla successiva legge n. 449/97 (*)	0	0	158	175	232	565
	Entrate contributive previste dall'accelerazione dell'incremento dell'aliquota contributiva prevista dalla successiva legge n. 488/99 (*)					85	85
	<b>(A) Totale complessivo</b>	2.604	2.733	2.973	3.075	3.304	14.689
* L' incremento dell'aliquota si riferisce solo ai soggetti non iscritti ad altre assicurazioni obbligatorie.							
<b>Sezione B.</b>	Entrate contributive effettive	1.451	2.428	3.210	3.597	4.088	14.774
	Prestazioni effettivamente erogate	0	0	54	7	17	78
	<b>(B) Saldo</b>	1.451	2.428	3.156	3.590	4.071	14.696
<b>(B-A) Differenze</b>	-1.153	-305	183	515	767	7	

La tabella n. 1.6, evidenzia (Sezione B), sulla base degli elementi desumibili dai bilanci consuntivi dell'INPS, le entrate contributive effettive e le relative prestazioni previdenziali erogate e, quindi, il relativo saldo complessivo. Per un maggior dettaglio sulla gestione in esame si veda *Allegato n. 7*.

*1.2.3.13 Perequazione quota parte pensioni al costo vita + 1% (articolo 3, comma 2)*

La disposizione è finalizzata a rideterminare l'ammontare e le regole di adeguamento annuale (oltre all'indice dei prezzi al consumo prevede la concessione di un incremento pari a 1 punto percentuale) dell'importo del contributo dovuto dallo Stato all'INPS per il concorso agli oneri della GIAS<sup>7</sup>, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera c) della legge n. 88/89 (quota parte pensioni)<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali

<sup>8</sup> Si tratta del contributo dello Stato all'INPS a titolo di sostegno delle gestioni pensionistiche, quale quota parte di mensilità pensionistiche erogate dal FPLD, dalle gestioni dei lavoratori autonomi, dalla gestione speciale minatori e dall'Enpals.

Al riguardo si fa prioritariamente presente che dato un livello di spesa pensionistica lo Stato interviene:

- a) sia mediante apporto alla GIAS a titolo di sostegno delle gestioni pensionistiche, quale quota parte di mensilità pensionistiche erogate;
- b) sia mediante trasferimenti per il ripiano del disavanzo tra prestazioni e entrate contributive.

Pertanto, la disposizione non comporta alcun effetto nell'ambito della finanza pubblica unitariamente intesa, in quanto l'incremento della quota a) comporta conseguentemente la rideterminazione in via residuale della quota b).

#### *1.2.3.14 Assegno sociale (articolo 3, commi 6 e 7)*

La disposizione è diretta ad introdurre l'istituto dell'assegno sociale in luogo della pensione sociale e delle relative maggiorazioni.

L'INPS, a seguito di una puntuale verifica a consuntivo, ha evidenziato come l'applicazione della normativa dell'assegno sociale abbia portato nel periodo in esame ad un risparmio<sup>9</sup> per effetto dell'iniziale differenziale di importo (l'importo iniziale dell'assegno sociale – anno 1996 – era di 21.300 lire mensili inferiore a quello della pensione sociale comprensiva delle maggiorazioni). Tale differenziale si è ridotto progressivamente negli anni (nel 2000 è pari a 11.700 lire) a causa della circostanza che l'intero importo dell'assegno sociale viene rivalutato ai prezzi, mentre per quanto riguarda la pensione sociale viene rivalutato ai prezzi solo l'importo al netto della maggiorazione sociale.

In ogni caso, in sede di verifica, è emerso che i risparmi effettivi sono risultati inferiori rispetto ai dati indicati nel Prospetto riepilogativo allegato alla legge n. 335/95:

**Art. 3 commi 6, 7 legge 335/95**  
(valori in miliardi)

	1996	1997	1998	1999	2000	cumulato 1996-2000
Risparmi previsti	7	14	21	29	36	107
Risparmi effettivi	3	9	20	27	34	93
Minori costi	-4	-5	-1	-2	-2	-14

#### *1.2.3.15 Riduzione periodo prescrizione contributi (articolo 3, commi 9 e 10)*

La norma è diretta a ridurre da 10 a 5 anni il periodo di prescrizione per il recupero delle contribuzioni di previdenza e assistenza sociale obbligatoria.

L'INPS ha rappresentato la difficoltà a reperire le informazioni necessarie per una puntuale verifica, pertanto la Commissione, considerata anche l'esigua dimensione finanziaria della voce in esame, ha ritenuto di escludere tale voce dalla verifica.

#### *1.2.3.16 Pensione in regime internazionale (articolo 3, commi da 14 a 17)*

La legge di riforma ha rivisto la disciplina dell'integrazione al minimo delle pensioni il cui diritto è stato acquisito in virtù del cumulo di periodi assicurativi previsto da accordi o convenzioni internazionali.

<sup>9</sup> La relazione tecnica allegata alla legge n. 335/95 valutava in realtà un costo relativo alla circostanza che la sostituzione della pensione sociale e delle relative maggiorazioni (che non vengono annualmente rivalutate ai prezzi) con l'assegno sociale (interamente rivalutato ai prezzi) comportava un maggior onere per indicizzazione pari, a regime, alla rivalutazione ai prezzi della quota di spesa per assegno sociale corrispondente alla spesa per maggiorazioni sociali della pensione sociale. Tuttavia in sede di predisposizione del Prospetto riepilogativo allegato alla legge n. 335/95 tale voce è stata contabilmente rappresentata, per mero errore materiale, in termini di risparmio.

In particolare la norma prevede che:

- a) al fine di determinare l'integrazione al minimo, assumano rilevanza i trattamenti pensionistici corrisposti dagli Organismi dei Paesi legati all'Italia da accordi o convenzioni internazionali ;
- b) per le integrazioni al minimo che alla data del 1/1/1996 risultino eccedenti l'importo effettivamente dovuto, restano confermate le misure erogate al 31/12/1995 fino a quando il relativo importo non venga assorbito dalle indicizzazioni delle pensioni (art.3 comma 14);
- c) l'importo della pensione non possa essere inferiore, per ogni anno di contribuzione, ad un quarantesimo del trattamento minimo (art.3 comma 15);
- d) ai fini dell'erogazione degli interessi legali sulla pensione non venga considerato il periodo intercorrente tra la presentazione della domanda all'ente previdenziale convenzionato e la ricezione della stessa da parte degli enti italiani (art.3 comma 17).

Le procedure contabili dell'INPS evidenziano il costo del solo comma 15. Dai risultati del comma 15 si evince un minor costo rispetto alle valutazioni di circa 278 miliardi nel periodo 1996-2000. Per quanto riguarda gli altri effetti, l'Istituto precisa quanto segue:

- relativamente alla cristallizzazione l'analisi delle pensioni in convenzione internazionale vigenti all'inizio degli anni 1995, 1996 e 1997 conferma sostanzialmente gli elementi presi a riferimento in sede di predisposizione della relazione tecnica alla legge n. 335/95;
- per quanto attiene ai risparmi relativi alla modifica del periodo di riferimento per il calcolo degli interessi legali, le stime possono essere confermate anche in considerazione dell'accelerazione dei tempi medi di liquidazione delle nuove pensioni.

In sintesi:

**Art. 3 commi da 14 a 17 legge 335/95**  
(valori in miliardi)

	1996	1997	1998	1999	2000	cumulato 1996-2000
Risparmi previsti	28	57	83	105	124	397
Risparmi effettivi	106	93	137	158	180	675
Maggiori risparmi	78	36	54	53	56	278

*1.2.3.17 Incremento contributivo 0,35% a carico lavoratore + 0,35% a carico datore di lavoro (articolo 3, comma 24)*

La disposizione prevede un incremento contributivo dell'assicurazione generale obbligatoria dello 0,35% per quanto riguarda i lavoratori e dello 0,35% per quanto riguarda i datori di lavoro. Non essendo prevista dalle attuali procedure dell'INPS una evidenza separata, le maggiori entrate dell'istituto possono essere desunte solo indirettamente dal gettito contributivo del FPLD.

Analoga procedura è stata applicata per i lavoratori dipendenti pubblici, limitatamente allo 0,35% a loro carico. Ciò ha permesso di verificare le seguenti maggiori entrate contributive:

**Art. 3 comma 24 legge 335/95**  
(valori in miliardi)

	1996	1997	1998	1999	2000	cumulato 1996-2000
Entrate contributive previste	1.984	2.405	2.477	2.551	2.627	12.044
Entrate contributive effettive	2.413	2.525	2.608	2.782	2.925	13.254
Maggiori entrate contributive	429	120	131	231	298	1.210

### 1.2.3.18 Minore gettito IRPEF

Trattasi di voce relativa alla stima degli effetti fiscali indotti dalle misure di incremento contributivo introdotte dalla legge.

**Tabella n.1.7**

**Minore gettito IRPEF**  
(valori in miliardi)

	1996	1997	1998	1999	2000
Sezione A – Minore gettito previsto	-205	-1.468	-1.089	-1.241	-1.371
Sezione B – Minore gettito effettivo	-177	-1.422	-1.146	-1.390	-1.594
(B-A) Differenza	28	46	-57	-149	-223

### 1.2.3.19 La stima dei maggiori oneri da incentivi alla previdenza integrativa

Nell'ambito della legge n. 335/95 di riforma del sistema pensionistico obbligatorio sono state introdotte modifiche sostanziali al sistema di agevolazioni fiscali e contributive in favore della previdenza complementare. Le stime calcolate in sede di riforma del 1995 hanno assunto le seguenti ipotesi:

- Adesione graduale dei: lavoratori dipendenti privati, partendo dal 40% della platea potenziale dei più giovani interessati dall'integrale applicazione del nuovo meccanismo di calcolo contributivo per scendere a un'adesione pari a zero per i lavoratori con più di 25 anni di anzianità contributiva all'epoca della riforma, su un periodo di 6 anni; lavoratori dipendenti pubblici ipotizzando un tasso di adesione del 50% della platea potenziale dei più giovani su un periodo di 4 anni; lavoratori autonomi con le stesse ipotesi di adesione dei lavoratori dipendenti ma su un periodo di 8 anni;
- Contribuzione ai fondi pensione pari alle percentuali di deduzione fiscale massime consentite per tutte le categorie di lavoratori considerate;
- Invarianza del costo del lavoro a carico delle imprese, assumendo che la dinamica delle retribuzioni lorde fosse tale da garantire, in presenza di contribuzione ai fondi pensione, la stessa dinamica del costo del lavoro che si sarebbe avuta in sua assenza<sup>10</sup>.

Sulla base delle ipotesi appena ricordate, in sede di relazione tecnica alla legge n. 335/95 sono state stimate le minori entrate (fiscali e contributive). Sulla base dei dati relativi alle adesioni effettive e alla contribuzione che è effettivamente afferita ai fondi pensione (cfr. *Allegato n. 8*), diffusi dalla Commissione di vigilanza sui fondi pensione, la stima<sup>11</sup> delle effettive minori entrate<sup>12</sup> ha evidenziato i seguenti minori costi:

**Art. 3 comma 24 legge 335/95**

(valori in miliardi)

	1996	1997	1998	1999	2000	cumulato 1996 - 2000
(a) Costi previsti	204	483	849	1.317	1.824	4.677
(b) Costi effettivi	0	1	69	220	360	650
(a-b) Minori costi previdenza complementare	204	482	780	1.097	1.464	4.027

Per un'analisi più dettagliata rinviamo al paragrafo 1.3.2.

<sup>10</sup> Per una formalizzazione delle implicazioni e delle relazioni tra le variabili in esame cfr. *l'Allegato 8*.

<sup>11</sup> Anche in occasione delle presenti stime è stato ipotizzato, come per quelle effettuate nel 1995, che le imprese effettuino i versamenti ai fondi pensione in favore dei propri dipendenti in modo sostitutivo agli aumenti concessi alle retribuzioni lorde e tali da mantenere invariato il costo del lavoro a loro carico. Si può facilmente dimostrare che ciò implica che per ogni lira di versamento ai fondi pensione a carico delle imprese, la retribuzione lorda avrebbe potuto essere più alta, senza aggravio del costo del lavoro, di un valore che dipende dal rapporto relativo tra gli oneri contributivi a carico delle due forme di erogazione monetaria. Ciò determina, quindi, un costo a carico della finanza pubblica in termini di minori entrate fiscali e contributive (Cfr. *l'Allegato 8*).

<sup>12</sup> I livelli di adesione ipotizzati dalla legge n. 335/95 sono stati tuttavia prudenzialmente confermati in sede di relazione tecnica al decreto legislativo n. 47/2000 recante "Disciplina fiscale della previdenza complementare", nel senso di ritenere che il potenziamento degli incentivi fiscali relativi ai versamenti ai fondi pensione ivi previsto fosse funzionale a conseguire effettivamente quel livello di adesioni.

### 1.2.3.20 Incrementi contributivi per i lavoratori autonomi (articolo 59, comma 15 legge n. 449/97)

La disposizione prevede:

- a) per i lavoratori artigiani e commercianti un incremento di aliquota pensionistica di 0,8 punti percentuali per l'anno 1998 e a decorrere dal 1° gennaio 1999 un incremento di 0,2 punti percentuali ogni anno fino a raggiungere il livello di aliquota del 19%;
- b) per i lavoratori dell'agricoltura un incremento di aliquota contributiva pensionistica di 0,3 punti percentuali per il solo anno 1998<sup>13</sup>.

Sulla base della stima dell'incremento di gettito dovuto a tali disposizioni, fornita dall'INPS, è emerso quanto segue:

**Tabella n. 1. 8**  
**Incremento contributivo lavoratori autonomi**  
(valori in mld di lire)

	1996	1997	1998	1999	2000	Cumulato 1996 - 2000
Sezione A. Entrate contributive previste legge n. 449/97						
al lordo degli effetti fiscali	0	0	783	1.226	1.479	3.488
al netto degli effetti fiscali	0	0	783	861	1.059	2.703
Sezione B. Entrate contributive effettive						
al lordo degli effetti fiscali	0	0	910	1.206	1.514	3.629
al netto degli effetti fiscali	0	0	910	847	1.084	2.840
(B-A) Differenza						
al lordo degli effetti fiscali	0	0	127	-20	35	141
al netto degli effetti fiscali	0	0	127	-14	25	137

### 1.2.3.21 Armonizzazione (articolo 2, commi da 22 a 25)

La disposizione ha previsto una serie di deleghe legislative finalizzate ad armonizzare i regimi contributivi, le basi pensionabili, le regole di calcolo e di accesso alle prestazioni dei regimi pensionistici sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria.

Trattandosi di deleghe legislative da attuare successivamente all'entrata in vigore della legge n. 335/95, i relativi riflessi finanziari non sono stati registrati nell'ambito della tabella allegata alla legge n. 335/95, in quanto non era dato sapere all'epoca la reale portata normativa delle disposizioni delegate. Successivamente nel corso degli anni 1996 e 1997 sono stati approvati i decreti legislativi di attuazione delle predette deleghe, ma i relativi effetti finanziari non sono stati scontati nelle manovre di finanza pubblica né sono stati utilizzati a copertura di provvedimenti legislativi, tant'è che per taluni decreti legislativi non è stata nemmeno predisposta una specifica relazione tecnica. In tali termini, gli effetti finanziari in esame rappresentano sopravvenienze per la finanza pubblica strettamente connesse alla legge n. 335/95. Si precisa, peraltro, che sono state comunque neutralizzate le maggiori entrate contributive derivanti dall'accelerazione dell'incremento delle aliquote contributive per i fondi elettrici e telefonici stabilita dalla legge n. 449/97 (articolo 59), rispetto al calendario fissato dai rispettivi decreti legislativi, in quanto le stesse sono state scontate nella manovra di finanza pubblica per l'anno 1998.

In sintesi, con riferimento ai diversi decreti legislativi di armonizzazione, la Commissione ha ritenuto di soffermarsi soprattutto sugli effetti derivanti dalle maggiori entrate contributive ascrivibili all'armonizzazione delle aliquote e delle basi imponibili (cfr. *Allegato n. 9*) e, sulla base degli elementi amministrativi forniti dagli enti previdenziali interessati, ha pertanto potuto verificare le maggiori entrate contributive rappresentate nella seguente tabella 1. 9.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Tale incremento è aggiuntivo a quello previsto dal decreto legislativo di armonizzazione n. 146/97 (0,5 punti percentuali annui).

<sup>14</sup> Le maggiori entrate contributive sono state nettizzate dagli effetti di incremento derivanti da semplice travaso di aliquote dalla Gestione delle prestazioni temporanee a quelle pensionistiche e che pertanto non rappresentano incrementi netti di gettito contributivo per la finanza pubblica interamente intesa. Per tale motivo, inoltre, dall'analisi effettuata non è stato considerato il Fondo volo, per il quale l'incremento contributivo è stato interamente corrispondente ad un travaso di aliquote dalla Gestione delle prestazioni temporanee a quella pensionistica.



Tabella n.1. 9

Maggiori entrate contributive per l'armonizzazione dei contributi dei Fondi speciali gestiti dall'INPS e di altri fondi di previdenza (non indicate in sede di legge n. 335/95) - valori in mld di lire

	1996	1997	1998	1999	2000	Cumulato 1996 - 2000
(A) Maggiori entrate contributive accertate	0	394	1.082	1.427	1.336	4.238
(B) Entrate contributive scontate in manovre di finanza pubblica (accelerazione innalzamento aliquote Fondi elettrici e telefonici - legge n. 449/97, articolo 59)	0	0	232	201	119	552
(A-B) Sopravvenienze						
al lordo degli effetti fiscali	0	394	850	1.226	1.217	3.686
al netto degli effetti fiscali	0	276	607	884	892	2.658

### 1.2.4 *Il miglioramento dell'efficienza amministrativa e delle basi informative: le potenzialità del Casellario centrale dei pensionati*

L'attuale composizione della spesa pensionistica e dei beneficiari dei trattamenti è da qualche anno osservabile in maniera nuova, utilizzando le analisi statistiche effettuate sull'archivio del Casellario Centrale dei Pensionati, realizzato dall'INPS, a seguito della Legge n. 85 del 1995, che ha obbligato tutti gli Enti erogatori di prestazioni pensionistiche (oltre 700) a comunicare periodicamente la situazione delle pensioni vigenti.

Oltre a registrare a consuntivo le pensioni IVS, le rendite infortunistiche, le pensioni assistenziali (pensioni sociali), le pensioni di invalidità civile e relative indennità di accompagnamento erogate da tutti gli enti previdenziali o direttamente dal bilancio dello Stato, il Casellario consente la ricostruzione delle diverse prestazioni IVS, indennitarie e assistenziali in capo al singolo percettore qualora questi sia un soggetto pluritolare.

Il Casellario<sup>15</sup> ha consentito di far luce su realtà sociali soltanto in parte conosciute.

- Al 31.12. 1999 il numero complessivo dei pensionati italiani (compresi i titolari di pensioni sociali, di invalidità civile, di rendite per infortuni e malattie professionali e di pensioni di guerra) ammontava a 16,4 milioni (7,6 milioni di uomini e 8,8 milioni di donne) che percepivano complessivamente 22 milioni di trattamenti, per un importo complessivo pari a 329mila miliardi di lire.

- Il 72% dei beneficiari percepisce una sola pensione, il 23% ne cumula due e l'ulteriore 5% ne percepisce almeno 3. La platea dei soggetti deboli è rappresentata da 6,2 milioni di pensionati che percepiscono meno di un milione al mese mentre quella delle posizioni forti conta 328mila pensionati con trattamenti superiori ai 60 milioni di lire annui, provenienti prevalentemente da alcuni settori produttivi (bancari, telefonici, elettrici ed altri) dotati di propri fondi di categoria.

<sup>15</sup> L'ultima elaborazione statistica del Casellario, pubblicata in collaborazione con l'ISTAT nella collana "Informazioni", fa riferimento al 31 dicembre 1999. La pubblicazione contiene numerose tavole che ci forniscono una mappa dettagliata delle principali caratteristiche di questa platea con riferimento:

- ai vari tipi di aggregazione di trattamenti che possono far capo ad uno stesso soggetto;
- alle caratteristiche demografiche (sesso ed età);
- alla distribuzione territoriale (regione e provincia di residenza); all'entità del reddito pensionistico percepito.

Il Casellario Centrale dei Pensionati è risultato un efficiente strumento gestionale e di controllo della spesa previdenziale. In particolare ha consentito il raggiungimento dei seguenti risultati :

- l'assoggettamento all'IRPEF delle pensioni in pagamento, tenendo conto del complesso dei trattamenti erogati a ciascun pensionato anche da enti diversi (in applicazione dell'art.8 del D.L. n. 314/1997). I vantaggi connessi all'applicazione del citato decreto sono:
  - a) semplificazione per i contribuenti che risultano esentati dal versamento dell'acconto e dall'obbligo della dichiarazione dei redditi e dal conguaglio annuale (con conseguente eliminazione di 4 milioni di dichiarazioni) da parte dei pensionati plurititolari privi di altri redditi;
  - b) anticipazione della riscossione di una quota di imposte sui redditi pensionistici.
- La mensilizzazione del pagamento delle pensioni INPS, che fino al giugno 1998 avevano cadenza bimestrale.
- L'applicazione degli aumenti di indicizzazione annuale dei trattamenti, a partire dal pagamento di gennaio 1999, in funzione dell'importo pensionistico complessivamente percepito da ciascun beneficiario. L'applicazione delle disposizioni sull'indicizzazione ha riguardato circa 2 milioni di soggetti.
- Una maggiore efficienza amministrativa, contribuendo al contenimento della dinamica della spesa pensionistica: maggiore tempestività nell'eliminazione di doppie pensioni nei casi di decessi, risparmi per la rivalutazione delle pensioni effettuata per fasce di importo con riferimento al cumulo di pensioni in capo al singolo pensionato e non per singola pensione come introdotto dall'articolo 34 della legge n. 448/98.
- Una maggiore efficienza nella concessione dei diversi trattamenti integrativi condizionati al reddito sia sul versante del diritto all'accesso che del livello di importo, contribuendo nel periodo 1998 – 2000 alla registrazione di valori di consuntivo inferiori ai valori previsti.

Inoltre, l'art. 130 del Decreto Legislativo n.112 del 31 marzo 1998 ha conferito all'Istituto il pagamento delle pensioni degli invalidi civili. Dallo scorso mese di ottobre del 2000 l'INPS provvede, a seguito di un'apposita convenzione siglata tra i due Istituti, al pagamento anche delle rendite INAIL per infortuni e malattie professionali. Il Casellario dei pensionati ha consentito di realizzare tali operazioni di unificazione dei pagamenti in modo agevole ed in tempi brevi.

La realizzazione del Casellario dei pensionati ha consentito di spostare quindi il rapporto istituzionale vigente nella previdenza italiana, caratterizzata da una pluralità di enti erogatori, (*sistema ente-pensioni*) a un nuovo rapporto (*sistema previdenza-pensionati*) scaturente dai principi introdotti dalle ultime riforme.

### **1.3 Ulteriori elementi di valutazione**

Oltre alle valutazioni “quantitative” degli effetti della L. 335/95, nei paragrafi che seguono vengono analizzati in maggior dettaglio i risultati “quantitativi” relativi ai più importanti “principi generali” che la riforma intendeva perseguire.

#### **1.3.1 L'estensione della tutela assicurativa obbligatoria: casse professionali e parasubordinati**

La legge 335 prevede due ipotesi di estensione della tutela pensionistica pubblica a nuove categorie. Si tratta dei soggetti che svolgono attività autonoma di libera professione, senza vincolo di subordinazione, il cui esercizio è subordinato all'iscrizione ad appositi albi od elenchi (art.2, comma 25), di quelli che esercitano per professione abituale, ancorché non esclusiva, attività di lavoro autonomo, di cui al comma 1 dell'art.49 del TUIR, nonché i titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui al comma 2, lettera a) dell'art.49 del medesimo testo unico e gli incaricati della vendita a domicilio di cui all'art.36 della legge 11 giugno 1971, n.426”.

##### *Casse professionali*

La prima estensione è stata attuata, sul piano normativo, con il d.lgs.10 febbraio 1996, n.103. Questo provvedimento ha previsto la possibilità di costituire enti di categoria ovvero pluricategoriali, stabilendo altresì che la determinazione delle prestazioni è da effettuare secondo il sistema di calcolo contributivo. In ogni caso, il ricorso alla formula dell'ente di categoria è subordinata alla condizione che lo stesso sia destinato ad operare per un numero di soggetti non inferiore a 8000; la costituzione dell'ente intercategoriale è legata alla condizione che l'ente sia destinato ad operare per un numero di soggetti non inferiore a 5.000 iscritti. A seguito del predetto decreto legislativo, sono stati costituiti i seguenti enti previdenziali:

- ente pluricategoriale per i chimici, gli agronomi e i dottori forestali, i geologi e gli attuari;
- enti gestori di categoria per:
  - infermieri professionali, assistenti sanitari e vigilatrici d'infanzia;
  - psicologi;
  - biologi;
  - periti industriali

Utilizzando una possibilità offerta dal d.lgs. 103/1996, alcune categorie professionali hanno optato per l'inclusione in una delle forme di previdenza obbligatorie già esistenti. Pertanto, i periti agrari e gli agrotecnici sono confluiti nell'ENPAIA, mentre i giornalisti professionisti e i pubblicitari liberi professionisti sono confluiti nell'INPGI.

##### *Parasubordinati*

La legge n.335/1995 ha istituito all'art. 2 comma 26 una gestione presso l'INPS allo scopo di fornire tutela previdenziale ai soggetti che esercitano attività di lavoro autonomo latamente intesa. A questa gestione sono iscritti sia soggetti precedentemente privi di tutela previdenziale che soggetti i quali svolgono come non principale una o più attività precedentemente non assoggettate a prelievo contributivo: lavoratori dipendenti, pensionati, lavoratori autonomi già iscritti a gestioni obbligatorie.

I risultati economici della gestione in esame sono riportati ai punti 1.2.3.12 e 2.1. Essi mostrano da un lato un sostanziale allineamento dei risultati previsti in sede di relazione tecnica allegata alla legge n.335/1995 con quelli effettivamente realizzati e, dall'altro, una dinamica delle iscrizioni più elevata di quella prevista.

Gli iscritti sono passati da 974.082 nel 1996 a 1.897.348 nel 2000 con un tasso di crescita medio annuo pari al 14,3 % mentre i soggetti effettivamente versanti sono passati da 838.694 a 1.395.081, registrando un tasso di crescita medio annuo del 10,7 %. La diversa dinamica di queste due componenti è facilmente

comprensibile se si pone mente alla circostanza che questi soggetti hanno profili di carriera molto flessibili: per ragioni legate all'intrinseco andamento non lineare dell'attività professionale per i soggetti IVA e delle attività non principali per i soggetti già iscritti ad altre gestioni obbligatorie e della flessibilità che caratterizza i percorsi lavorativi dei parasubordinati in senso stretto.

I monti imponibili sono cresciuti da 24.280 miliardi nel 1997, primo anno di funzionamento completo della gestione, la quale è stata resa effettiva nel luglio del 1996, a 34.067 miliardi nel 2000.

Il reddito medio nel periodo 1997-2000 è passato da 23,16 a 24,42 milioni annui, registrando perciò un incremento assai modesto, circostanza, questa, probabilmente dovuta alla permanenza nella gestione di soggetti con effetti carriera modesti e con alto tasso di *turn-over*.

L'andamento delle iscrizioni e dei monti imponibili mostra come l'evoluzione futura delle entrate contributive crescerà anche a causa degli aumenti di aliquota contributiva già previsti dall'ordinamento.

Peraltro l'aumento dell'aliquota contributiva a regime consentirà agli iscritti alla gestione e in particolare ai parasubordinati in senso stretto di accantonare risparmio previdenziale sufficiente a fornire una copertura pensionistica simile a quella dei lavoratori autonomi, che tuttavia ancora verosimilmente integrata da accantonamenti a forme di previdenza complementare. Il tema dei montanti contributivi e delle relative prestazioni previdenziali è, per questi soggetti, particolarmente meritevole di attenzione a causa dei percorsi di carriera prevedibilmente meno lineari di quelli tradizionali.

Dalla distribuzione per condizione professionale (lavoratori già iscritti a forme di previdenza obbligatoria come contribuenti, silenti o pensionati e assoggettati all'aliquota del 10%; lavoratori non coperti da altre forme di previdenza obbligatoria e assoggettati ad aliquota del 12% nel 1999) dei soggetti iscritti alla gestione dei parasubordinati nel 1999 emerge che poco meno dei 2/3 dei contribuenti alla gestione non è coperto da altre forme di previdenza obbligatoria. (Per maggiori dettagli si veda l' *Allegato 7*)

**Tabella n. 1.10**

**INDICATORI GESTIONALI DEI LAVORATORI PARASUBORDINATI - Fonte: bilancio consuntivo INPS**

		1996	1997	1998	1999	2000
Aliquota contributiva pensionistica		10,0%	10,0%	11,5%	11,5%	12,5%
Aliquota contributiva mat ed ass fam				0,5%	0,5%	0,5%
Totale aliquota contributiva		10,0%	10,0%	12,0%	12,0%	13,0%
Numero iscritti		822.892	1.080.045	1.516.472	1.685.934	1.897.348
Entrate (valori in mld di lire)	Totali	1.472	2.546	3.453	3.978	4.711
	di cui contributive	1.451	2.428	3.210	3.597	4.088
Uscite (valori in mld di lire)	Totali	10	18	77	46	69
	di cui per prestazioni			54	7	17
Risultato d'esercizio (in mld di lire)		1.462	2.528	3.376	3.932	4.642
Situazione patrimoniale (in mld di lire)		1.462	3.990	7.366	11.298	15.940

In generale si può ritenere che sotto il profilo dell'ampliamento della tutela assicurativa, la norma ha funzionato portando a copertura previdenziale oltre 1 milione di soggetti che diversamente avrebbero forse ingrossato anche le file del lavoro sommerso e che poi, in base all'art. 38 della Costituzione, sarebbero stati in gran parte assistiti con le pensioni sociali (ultrasessantacinquenni sprovvisti di reddito). Tuttavia il basso livello contributivo e la lentezza della fase transitoria per il raggiungimento dell'aliquota a regime del 19%, genererà pensioni troppo basse e creerà coorti di "pensionati deboli". Ma anche i differenziali di costo previdenziali con i lavoratori dipendenti (13% contro 33%) implicano che la scelta del parasubordinato è più subita che voluta; è una difesa del mercato contro l'eccessivo peso contributivo gravante sul lavoro subordinato classico. Se alla scelta "subita" da tanti giovani si associa il fatto che le aziende non investono in

formazione su questi lavoratori, si ha un quadro preoccupante per questa categoria poiché prima ancora di diventare “pensionati deboli” questi giovani, raggiunti i 40/45 anni d’età, diventeranno dei “lavoratori deboli” che dovranno essere anche assistiti socialmente. La normativa in oggetto deve essere quindi completata.

### 1.3.2 La situazione della previdenza complementare

Uno degli obiettivi principali della legge di riforma del sistema pensionistico del 1995 è stato quello di creare le condizioni per lo sviluppo della previdenza complementare privata. Nelle intenzioni del legislatore del 1995, le riduzioni operate sui livelli di copertura previdenziale garantiti dal sistema pubblico, in particolare a carico dei lavoratori più giovani, avrebbero dovuto essere compensate attraverso lo sviluppo della previdenza integrativa privata nel rispetto della centralità del sistema pubblico. Allo scopo di perseguire questo obiettivo, la legge Dini ha tentato di rimuovere gli ostacoli frapposti allo sviluppo della previdenza privata dall’inadeguata normativa fiscale che si era delineata dopo la riforma Amato del 1992<sup>16</sup>.

**Tavola 1.11 - Lavoratori dipendenti privati e autonomi**

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Fondi negoziali autorizzati all'esercizio dell'attività</b>		<b>1</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>23</b>
<i>dedicati ai lav. Dip</i>				5	18
<i>dedicati ai lav. Aut</i>				1	5
<b>Iscritti</b>	<b>65.503</b>	<b>384.349</b>	<b>428.881</b>	<b>782.821</b>	<b>782.821</b>
<i>dipendenti</i>	65.503	384.349	421.762	767.696	767.696
<i>autonomi</i>	-	-	7.119	15.125	15.125
<i>Tasso di adesione *</i>	26,1%	29,7	33,2	32,6	32,6
<b>Contributi riscossi (miliardi di lire)</b>	<b>4,5</b>	<b>308</b>	<b>701</b>	<b>1.224</b>	<b>1.224</b>
<i>di cui:</i>					
<i>dai lavoratori dipendenti</i>					
<i>a carico del datore di lavoro</i>	1,4	78	170	240	240
<i>(medio in % della retribuzione lorda)</i>	(1,06)	(1,04)	(1,12)	(1,15)	(1,15)
<i>a carico del lavoratore</i>	1,0	74	176	347	347
<i>(medio in % della retribuzione lorda)</i>	(1,06)	(1,01)	(1,11)	(1,15)	(1,15)
<i>a titolo di TFR</i>	2,1	156	349	630	630
<i>(medio in % della retribuzione lorda)</i>	(2,28)	(2,40)	(2,46)	(2,39)	(2,39)
<i>dai lavoratori autonomi</i>		0	0	5	8

\*: Il tasso di adesione si riferisce esclusivamente ai lavoratori dipendenti

Dall’analisi dei dati disponibili emerge che alla data del 31 dicembre 2000 il numero dei fondi, negoziali e aperti autorizzati all’esercizio dell’attività, la loro diffusione settoriale, l’andamento delle adesioni e la dinamica dei flussi finanziari risulta insufficiente rispetto agli obiettivi che si era proposto il legislatore al momento della riforma e, soprattutto, rispetto all’obiettivo di integrazione della previdenza obbligatoria.

Come si vede dalle tabelle 1.11 e 1.12, il numero degli iscritti ai fondi pensione negoziali e a quelli aperti rappresenta ancora una realtà limitata del mondo del lavoro dipendente privato, e trascurabile di quello dei lavoratori autonomi e dei pubblici dipendenti.

Alla fine dell’anno 2000 il numero dei fondi negoziali autorizzati all’esercizio dell’attività era di soli 23 per un totale di 782.821 iscritti; mentre il numero dei fondi aperti era pari a 99, di cui 70 operativi, per un totale di 223.032 iscritti. In particolare, si registra una diffusione ancora non ottimale dei fondi negoziali che risulta limitata a un bacino di 9,2 milioni di potenziali aderenti rispetto a un totale di occupati, dipendenti e indipendenti, pari a circa 20,6 milioni di lavoratori.

<sup>16</sup> Si tratta, in particolare, della normativa contenuta nel decreto legislativo 23 aprile 1993, n. 124.

Del totale degli iscritti ai fondi negoziali e aperti autorizzati all'esercizio, 790 mila sono il totale dei lavoratori dipendenti privati rapportabili a un totale di 15 milioni circa di lavoratori dipendenti e 216 mila i lavoratori autonomi riferibili a un complesso di circa 6 milioni di lavoratori indipendenti<sup>17</sup>.

In particolare, la realtà della previdenza complementare, così come risulta sviluppata alla fine del 2000, è caratterizzata da una diffusione settoriale dei fondi negoziali limitata alla sola realtà delle grandi imprese del settore privato. Il 45,6% degli iscritti complessivi ai fondi negoziali autorizzati all'esercizio appartiene a imprese con più di 1000 addetti e solo il 4,5% degli iscritti ad aziende con meno di 20 dipendenti.

Inoltre occorre sottolineare il mancato avvio della previdenza complementare per i lavoratori pubblici a causa della tardiva e incompleta estensione a questa categoria di lavoratori della normativa relativa al TFR.

I dipendenti pubblici rappresentano una realtà di circa 3,6 milioni di occupati per i quali fino alla fine del 2000 è risultata preclusa la possibilità di integrazione delle riduzioni della previdenza pubblica.

Per quanto riguarda il lavoro autonomo, le iscrizioni si sono rivolte soprattutto ai fondi aperti ma con un numero di adesioni del tutto trascurabile rispetto alle dimensioni del lavoro autonomo.

Un altro dato che deve essere segnalato è la scarsa presenza tra gli iscritti complessivi dei lavoratori più giovani e delle donne. Dai dati rilevati dalla COVIP solo l'11,1% degli iscritti a fine 2000 è riferibile a soggetti con meno di 30 anni e solo il 15,6 % è rappresentato dal sesso femminile. Si tratta di un dato particolarmente grave considerato che le riduzioni di copertura pensionistica operate dalla legge Dini sono particolarmente incisive proprio sulle giovani generazioni destinatarie dell'applicazione integrale del sistema di calcolo contributivo.

Un esame obiettivo dell'effettivo grado di sviluppo della previdenza complementare non può prescindere dalla considerazione che in realtà, la previdenza complementare in Italia va giudicata su di un periodo temporale che a stento arriva a coprire poco più di tre anni. Ciò in quanto solo con il completamento della cornice normativa secondaria previsto dalla stessa legge di riforma del sistema pensionistico, realizzata nel corso dei due anni successivi, hanno potuto realizzarsi le condizioni per la costruzione e l'avvio della nuova realtà. Si tratta dei decreti del ministro del tesoro n. 703/96 e del ministro del lavoro n. 211/97 che disciplinano rispettivamente i criteri e i limiti d'investimento dei fondi pensione, regolano i conflitti d'interesse, stabiliscono i requisiti per la costituzione dei fondi pensione e disciplinano le procedure di autorizzazione messe a punto dall'autorità di vigilanza di settore (Covip).

Tuttavia, anche a partire dal completamento della normativa sopra richiamata, sia la diffusione dei fondi pensione nonché il livello delle adesioni, secondo i dati disponibili a tutto il 2000<sup>18</sup>, evidenziano uno sviluppo e una partecipazione inferiore al previsto. L'adesione media per i fondi considerati è stata solamente del 9,5% rispetto a un'adesione media prevista pari a circa il 20% sia per i dipendenti che per i lavoratori autonomi.

Un altro indicatore di inefficacia degli interventi previsti originariamente, che avrebbe dovuto essere considerato attentamente in sede di revisione della normativa fiscale sui fondi pensione, riguarda il livello della contribuzione. Il contributo medio ai fondi pensione negoziali per i lavoratori dipendenti è stato pari al 4,66% (il 2,26% escludendo la quota versata a titolo di TFR) rispetto al 10,91% che rappresenta la contribuzione massima ammissibile in deduzione fiscale per i lavoratori dipendenti.

Si tratta di livelli di contribuzione inadeguati a colmare le perdite di copertura del primo pilastro; si consideri, infatti, che il 60/70% dei giovani lavoratori iscritti al FPLD ha età comprese tra i 30 e i 35 anni di età anagrafica e un'anzianità contributiva inferiore ai 5 anni. Proiettando gli attuali livelli di contribuzione medi ai fondi pensione, questi soggetti al compimento dell'età pensionabile potranno al massimo recuperare la metà della perdita di copertura pensionistica pubblica.

Probabilmente, una delle ragioni che spiega la bassa adesione dei giovani è l'obbligo di destinazione integrale ai fondi pensione del TFR. In assenza di effettiva copertura del rischio di disoccupazione, è ragionevole assumere, che i lavoratori più giovani preferiscano mantenere, nei primi anni di carriera, un cuscinetto di liquidità attraverso il TFR.

<sup>17</sup> Il totale degli occupati è desumibile dalla rilevazione ISTAT sulle forze di lavoro

<sup>18</sup> Relazione annuale per il 2000 della Commissione di vigilanza sui fondi pensione.

Tra le ragioni che spiegano la scarsa diffusione della previdenza complementare assume rilevanza la frammentazione settoriale, massima nel caso dei lavoratori autonomi, che rende più complessa la comunicazione e la cooptazione degli aderenti potenziali. Con particolare riferimento ai fondi negoziali, non sono peraltro da sottovalutare ragioni legate a difficoltà organizzative di chi deve promuovere le adesioni.. Inoltre è necessario che le nuove forme pensionistiche individuali realizzate tramite polizze siano regolamentate in maniera uniforme rispetto alle altre forme, collettive e individuali. Entrambe le questioni debbono essere affrontate per garantire una pari concorrenzialità tra le diverse forme di offerta.

**Tavola 1.12 - Lavoratori dipendenti privati e autonomi**

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Fondi aperti autorizzati alla costituzione</b>			<b>71</b>	<b>88</b>	<b>99</b>
<i>di cui operativi</i>			10	61	70
<b>Iscritti</b>		<b>14.619</b>	<b>136.305</b>	<b>223.032</b>	
<i>di cui:</i>					
<i>dipendenti</i>			373	10.209	22.296
<i>autonomi e professionisti</i>			14.246	126.096	200.736
<b>Contributi riscossi (miliardi di lire)</b>			<b>32</b>	<b>288</b>	<b>474</b>
<i>di cui:</i>					
<i>dai lavoratori dipendenti</i>			0,6	22,5	97,0
<i>a carico del datore di lavoro</i>			0,2	6,5	28,0
<i>a carico del lavoratore</i>			0,2	8,1	34,9
<i>a titolo di TFR</i>			0,3	7,9	34,1
<i>dai lavoratori autonomi e professionisti</i>			31,4	265,3	378

Infine, deve essere valutata con attenzione l'anomalia italiana costituita dallo schema di tassazione dei rendimenti dei fondi pensione (ETT) in quanto la necessaria armonizzazione fiscale di cui sarà fatto oggetto prossimamente il mercato della previdenza complementare non potrà non tenere conto che lo schema prevalente tra i paesi europei è quello definito (EET)<sup>19</sup>.

In conclusione si può affermare che sia gli obiettivi "quantitativi" che quelli "qualitativi" non sono stati raggiunti pienamente (vedasi anche precedente paragrafo 1.2.3.19) e che quindi occorreranno nuove misure legislative per consentire anche nel nostro Paese un vero decollo della previdenza complementare.

### **1.3.3 Il punto sui processi di armonizzazione dei regimi previdenziali**

La legge 335/1995 indica, come propria finalità, "l'armonizzazione dei regimi pensionistici nel rispetto della pluralità degli organismi assicurativi" (art.1, comma1). Ciò non postula l'immediato raggiungimento di un'assoluta uniformità di disciplina, quanto correzioni dei diversi regimi pensionistici al fine di renderli pienamente coerenti con l'unitaria funzione della previdenza pubblica.

L'armonizzazione è rimessa, dalla stessa legge 335 (art.3, commi 22, 23, 24), a successivi decreti legislativi, con riferimento a:

1. regimi pensionistici sostitutivi dell'assicurazione generale obbligatoria operanti presso l'Inps, l'Inpdap, l'Enpals, forme pensionistiche a carico del bilancio dello Stato per le categorie di personale non statale;
2. lavoratori di cui all'art.5, commi 2 e 3, del d.lgs 503/1992 e di cui all'art.2, commi 4 e 5 del d.lgs. 29/1993 (appartenenti alle forze armate, lavoratori iscritti ai fondi previdenza per il personale di volo, personale viaggiante iscritto al Fondo di previdenza per il personale addetto ai pubblici

<sup>19</sup> Ad eccezione della Danimarca e della Svezia.

servizi di trasporto, magistrati, avvocati dello Stato, personale militare e delle Forze di polizia, dirigenti generali, dipendenti della Banca d'Italia, ecc);

3. "settore produttivo agricolo e connesse attività lavorative, subordinate e autonome".

In attuazione delle suddette disposizioni di delega, sono stati emanati i decreti (vedi la tabella all'*Allegato n. 8*). Nella legislazione successiva si sono avuti interventi sicuramente rilevanti anche sotto il profilo della armonizzazione, ad opera soprattutto della legge 449/1997. In particolare, vanno segnalati i seguenti aspetti:

- a) modificazione dei requisiti di accesso alle pensioni di anzianità, con il sostanziale allineamento dei dipendenti pubblici ai privati;
- b) estensione della applicazione delle aliquote di rendimento di cui all'articolo 12 del D. Lgs. 30 dicembre 1992 n. 503; limitazione delle supervalutazioni di servizio e abrogazione - ai fini della determinazione sia dell'anzianità contributiva che della misura della pensione - del computo per arrotondamento in eccesso o in difetto delle frazioni di anno; abrogazione delle disposizioni in vigore a carico delle forme obbligatorie, sostitutive, esclusive o esonerative nonché di quelle integrative operanti presso enti pubblici, che prevedono la trasformazione di quote di pensione in forma di capitale;
- c) estensione delle disposizioni dell'assicurazione obbligatoria di appartenenza in materia di requisiti di accesso e di decorrenza delle pensioni alle forme pensionistiche complementari a prestazione definita;
- d) accelerazione delle fasi transitorie per l'applicazione "a regime" dei requisiti anagrafici e contributivi previsti per gli iscritti al Fondo Volo e all'ENPALS, nonché per il personale militare e per quello non contrattualizzato dello Stato;
- e) elevazione delle aliquote contributive per gli artigiani e commercianti, per i coltivatori diretti, coloni e mezzadri, nonché per i soggetti iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2 comma 26 della legge 335/1995 che non risultino iscritti ad altre forme obbligatorie, con introduzione per costoro di una specifica aliquota contributiva per finanziare l'onere derivante dall'estensione ad essi della tutela relativa alla maternità ed agli assegni al nucleo familiare;
- f) allineamento delle aliquote contributive delle forme pensionistiche sostitutive gestite dall'INPS, ove inferiori, a quella vigente per il FPLD;
- g) equiparazione dei lavoratori dipendenti a quelli autonomi in materia di cumulo fra pensione e redditi di lavoro autonomo.

In connessione con la legislazione riguardante l'armonizzazione, vanno anche considerati i provvedimenti che hanno disposto la soppressione di vari fondi speciali e l'iscrizione dei lavoratori attivi e dei pensionati alla assicurazione generale: Fondo pensioni del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto: d.lgs. 29.6.2006, n.414; Fondo di previdenza per i dipendenti dell'Ente nazionale per l'energia elettrica; Fondo di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia: l. 23.12.1999, n.488; Fondo previdenziale e ed assistenziale degli spedizionieri doganali: l. 16.7.1960, n. 230 (che ha comportato, per i lavoratori non assunti con contratto di lavoro subordinato, l'iscrizione alla gestione dei collaboratori coordinati e continuativi).

Avendo presente l'insieme dei provvedimenti emanati, può senz'altro affermarsi che l'opera di rimozione di disparità di trattamento non giustificata è stata ampia. Tuttavia sussistono ancora molti problemi aperti: Anzitutto l'opera di armonizzazione risulta attuata seguendo in genere il criterio del *pro-rata*, con la conseguenza che per le anzianità pregresse possono continuare a ricevere applicazione normative non armonizzate ed il più delle volte ipergenerose a fronte di disavanzi delle relative gestioni molto alti.

Inoltre, come risulta anche dalla recente ricerca del Cnel, riportata nel "Documento di analisi istruttoria sulla Previdenza obbligatoria" del giugno 2001, residuano ancora delle diversificazioni normative anche all'interno delle discipline definite dai decreti di armonizzazione. Si pensi che l'Inps gestisce 115 diversi profili contributivi che si differenziano tra loro per piccole variazioni di base imponibile o di aliquote applicate e che a livello di requisiti d'accesso alle prestazioni pensionistiche permangono ancora sostanziali differenziazioni.



Particolari considerazioni vanno, infine, riservate all'area degli "enti previdenziali privatizzati", trattati nell'art.3, comma 12 della legge 335. L'esigenza che la legge intende salvaguardare è quella della stabilità delle relative gestioni, rimettendo agli enti la manovra di vari parametri (aliquote contributive, coefficienti di rendimento, ogni altro criterio di determinazione del trattamento pensionistico) e imponendo solo l'ampliamento del periodo di riferimento per la determinazione della base pensionabile. L'adozione del metodo contributivo, così come il ricorso a una maggiore capitalizzazione, sono sì previsti, ma solo come misure opzionali.

Persiste quindi una area del sistema previdenziale, pur sempre appartenente alla previdenza pubblica sotto il profilo della funzione espletata, ma sottratta alla armonizzazione definita dalla legge, anche se non può escludersi che nella medesima area vengano adottate autonomamente misure apprezzabili sia nella prospettiva della armonizzazione fra i diversi regimi pensionistici, sia in quella del graduale passaggio alla capitalizzazione.

In conclusione si può affermare che il processo di armonizzazione sia sotto il profilo della razionalizzazione della "macchina" gestionale (enti e gestioni incorporate) che delle prestazioni pregresse relative alle gestioni armonizzate che, infine, per i differenziali di aliquote e di requisiti di accesso, è stato solo parzialmente raggiunto dal punto di vista qualitativo; il percorso di completamento appare ancora lungo.

## Parte II Le proiezioni e le prospettive a medio e lungo termine.

### 2.1 *L'aggiornamento delle previsioni derivanti dalla Legge n. 335/95 e successivi provvedimenti per il periodo 2001 – 2005*

Sulla base di quanto verificatosi negli anni 1996-2000, con riferimento alle voci analizzate nel paragrafo 1.2.3 riportate nella Tabella 1.3 e utilizzando i medesimi procedimenti valutativi adottati in precedenza, si può pervenire per il periodo 2001-2005 alle seguenti considerazioni.

Il risultato complessivo tra quanto originariamente previsto in termini di miglioramento netto dei saldi di finanza pubblica (cumulato 2001 – 2005: 90.367 mld) e quanto la Commissione prevede (cumulato 2001 – 2005: 100.700 mld circa) evidenzia che, senza considerare le sopravvenienze indicate al paragrafo 1.2.2 (concernenti sostanzialmente le maggiori entrate contributive derivanti dalle armonizzazioni), l'obiettivo di miglioramento dei saldi di finanza pubblica si stima venga conseguito, con un ulteriore miglioramento di circa **10.400 mld** nel periodo 2001-2005. Considerando le predette sopravvenienze tale miglioramento risulta rideterminato in **15.300 mld** circa. Tale risultato (vedi tabella n.2.1) può essere così scomposto:

- a) risparmi o maggiori entrate;
- b) costi.

La somma dei risparmi e delle maggiori entrate, non considerando le sopravvenienze già citate, risulterebbe cumulativamente superiore del 2,4% (circa 2.800 mld) rispetto a quanto originariamente previsto; inglobando le sopravvenienze, la medesima somma risulterebbe superiore di circa 7.700 mld.

I costi risulterebbero cumulativamente inferiori di circa 7.600 mld, da ascrivere per circa 8.500 mld a minori costi per la previdenza complementare, per circa 1.400 mld a minori costi per l'estensione delle pensioni di invalidità e dell'integrazione al minimo nel settore pubblico, parzialmente compensati da minori entrate IRPEF per circa 2.300 mld, connesso al maggior gettito contributivo.

Con riferimento alle maggiori entrate o risparmi, a fronte di una composizione interna che cumulativamente prevedeva una incidenza delle maggiori entrate di circa il 37,5%, in fase di verifica, non considerando le sopravvenienze, si prevede un'incidenza delle maggiori entrate di circa il 45%. Tale incidenza sale a circa il 49% circa includendo le predette sopravvenienze.

Con riferimento al periodo 2001-2005 le previsioni per le principali voci sono:

- ***pensioni di anzianità***: sostanziale conferma degli andamenti previsti sulla base dell'estensione della metodologia adottata per il periodo 1996 – 2000, con una valutazione di incremento dei risparmi rispetto, a quanto previsto, di circa 300 mld annui in media;
- ***modifiche al trattamento di reversibilità; al cumulo dei trattamenti di invalidità con redditi e/o con rendita INAIL***: e' da ritenere che, considerato il differenziale tra la speranza di vita del superstite da quella del dante causa, stimabile mediamente in circa 7 anni, la disposizione raggiungerà il funzionamento di regime nel 2002. Pertanto, si dovrebbero registrare, a regime, mancati risparmi per 2.000 miliardi annui, confermando così il trend negativo già evidenziato nel precedente periodo e che sarebbe necessario monitorare;
- ***lavoro parasubordinato e altre entrate contributive***: le previsioni originarie elaborate in sede di legge n. 335/95 scontavano una crescita nominale del monte retributivo nel periodo 2001 – 2005 del 3% annuo circa, mentre il quadro macroeconomico tendenziale inglobato nel Dpef 2002-

2006 prevede per il periodo 2001-2005 una crescita media del Pil nominale pari circa 4,3% annuo. Pertanto si possono ritenere confermate le maggiori entrate contributive verificate per il quinquennio precedente.

- **costo della previdenza complementare:** le modifiche al trattamento fiscale della previdenza complementare introdotte con il d.lgs. n. 47/2000, quand'anche insufficienti, hanno complessivamente esteso il sistema di agevolazioni concesse agli aderenti ai fondi pensione, e quindi dovrebbero produrre effetti incrementali delle iscrizioni. In particolare, è prevedibile un'accelerazione nello sviluppo dei piani pensionistici individuali e dei fondi aperti (soprattutto tra i lavoratori dipendenti, per le categorie per cui non sono state intraprese iniziative negoziali). Inoltre, si può ipotizzare un incremento dovuto al passaggio alla piena operatività delle attuali iniziative negoziali. Tuttavia i dati sugli iscritti a fine 2000 evidenziano che l'attuale livello delle adesioni ai fondi istituiti dopo il d.lgs. n. 124/93 (a fine 2000 pari, per i fondi negoziali, a circa il 9% dei dipendenti privati) non rende possibile ipotizzare che, di qui al 2005, possano essere raggiunti i livelli di adesione previsti in sede di legge n. 335/95 (pari per i dipendenti privati al 21,5% nel 2000 ed al 31,5% nel 2005). Ne consegue che gli oneri previsti, pur presentando un profilo crescente rispetto all'andamento registrato fino al 2000, dovrebbero mantenersi ad un livello inferiore rispetto a quello stimato. Un ulteriore elemento che dovrebbe contribuire allo sviluppo delle adesioni complessive è costituito dall'avvio dei fondi dei dipendenti pubblici, che interessano un bacino di potenziali utenti di oltre tre milioni di lavoratori. Complessivamente, le adesioni ipotizzate per l'insieme dei dipendenti privati, dei dipendenti pubblici e dei lavoratori autonomi dovrebbero attestarsi, nel 2005, attorno al 16%. Per quanto sopra evidenziato si stima un minor costo cumulato nel periodo 2001-2005 pari a circa 8.500 mld;
- **sopravvenienze:**
  - a) per quanto riguarda le entrate per divieto di cumulo, considerata la modifica introdotta dall'articolo 72, legge n. 388/2000, è da ritenere una riduzione di tali sopravvenienze di circa 260 mld annui, con conseguente rideterminazione dei risparmi previsti in circa 100 mld annui;
  - b) per quel che concerne le entrate contributive derivanti dall'armonizzazione, il relativo sviluppo è condizionato dal quadro macroeconomico e dalle specifiche politiche occupazionali di settore; tuttavia il processo di armonizzazione in corso dovrebbe produrre maggiori entrate per 4.458 miliardi dovuti agli incrementi dei contributi dei fondi speciali, dell'Inpdai, dell'Enpals e della previdenza agricola.

**Tabella n. 2.1 - Aggiornamento delle previsioni 2001 - 2005**  
**Effetti finanziari derivanti dalle modifiche introdotte dalla legge n. 335/95 e successivi interventi**  
(- valori in mld di lire - + effetti positivi, - effetti negativi per la finanza pubblica)

		2001	2002	2003	2004	2005	Cumulato 2001-2005
1	Retribuzione intera vita lavorativa (1)						
	( a ) maggiori entrate previste						
	( b ) aggiornamento maggiori entrate previste						
	(b-a)						
2	Indennità <i>una tantum</i>						
	( a ) maggiori costi previsti	-36	-37	-38	-39	-41	-191
	( b ) aggiornamento maggiori costi previsti	-36	-37	-38	-39	-41	-191
	(b-a)	0	0	0	0	0	0
3	Pensioni di anzianità						
	( a ) risparmi previsti	9.268	10.797	11.835	12.792	14.961	59.653
	( b ) aggiornamento risparmi previsti	9.675	10.970	12.336	12.707	15.495	61.183
	(b-a)	407	173	501	-85	534	1.530
4	Modifiche trattamento pensioni reversibilità - Art. 1 c. 41						
5	Cumulo trattamenti invalidità con redditi - Art. 1 c. 42						
6	Cumulo trattamenti invalidità con rendita Inail - Art. 1 c. 43						
	Totale Art. 1, commi da 41 a 43						
	( a ) risparmi previsti	2.088	2.336	2.544	2.712	2.836	12.516
	( b ) aggiornamento risparmi previsti	608	680	741	790	826	3.644
	(b-a)	-1.480	-1.656	-1.803	-1.922	-2.010	-8.871
7	TFR nuovi assunti pubblico impiego						
	( a ) effetti complessivi previsti						
	( b ) aggiornamento effetti complessivi previsti						
	(b-a)						
8	Ampliamento base pensionabile pubblico						
	( a ) maggiori entrate contributive previste	701	718	736	755	774	3.684
	( b ) aggiornamento maggiori entrate contributive previste	701	718	736	755	774	3.684
	(b-a)	0	0	0	0	0	0
9	Invalidità settore pubblico						
	( a ) maggiori costi previsti	-174	-208	-242	-278	-319	-1.221
	( b ) aggiornamento maggiori costi previsti	-26	-33	-42	-53	-66	-220
	(b-a)	148	175	200	225	253	1.001
10	Introduzione integrazione al minimo settore pubblico						
	( a ) maggiori costi previsti	-58	-69	-81	-93	-107	-408
	( b ) aggiornamento maggiori costi previsti	-3	-4	-4	-4	-5	-20
	(b-a)	55	65	77	89	102	388
11	Integrazioni al minimo (1)						
	( a ) maggiori costi previsti						
	( b ) aggiornamento maggiori costi previsti						
	(b-a)						
12	Ridefinizione base imponibile INPS (1)						
	( a ) minori entrate contributive previste						
	( b ) aggiornamento minori entrate contributive previste						
	(b-a)						
13	Retribuzione imponibile tetto contributivo						
	( a ) minori entrate contributive previste	-36	-37	-38	-38	-38	-187
	( b ) aggiornamento minori entrate contributive previste	-30	-30	-31	-31	-31	-154
	(b-a)	6	7	7	7	7	33
14	Lavoro parasubordinato						
	( a ) maggiori entrate previste	3162	3257	3355	3455	3559	16.788
	( b ) aggiornamento maggiori entrate previste	4.245	4.606	4.789	5.240	5.441	24.321
	(b-a)	1.083	1.349	1.434	1.785	1.882	7.533
15	Perequazione - quota parte - pensioni al costo vita + 1% (trasferimento per l'anno 1996 pari a 23.000 mld). A decorrere dal 1998 quantificazione ulteriori maggiori oneri in L.F.						
	( a ) effetti complessivi previsti						
	( b ) aggiornamento effetti complessivi previsti						
	(b-a)						

(continua)

- Per tali voci, peraltro di modesta rilevanza, non essendo stato possibile da parte degli Enti previdenziali effettuare una verifica delle previsioni sia direttamente sulla base di registrazioni contabili ovvero mediante indicatori indiretti, la Commissione non possiede elementi per confermare o accertare degli scostamenti rispetto a quanto previsto.

(segue)

16	Assegno sociale	( a ) risparmi previsti	44	52	60	68	77	301
		( b ) aggiornamento risparmi previsti	41	48	55	62	69	275
		(b-a)	-3	-4	-5	-6	-8	-26
		( a ) effetti complessivi previsti						
17	Riduzione periodo prescrizione contributi (1)	( b ) aggiornamento effetti complessivi previsti						
		(b-a)						
18	Pensioni in regime internazionale	( a ) risparmi previsti	140	153	164	171	177	805
		( b ) aggiornamento risparmi previsti	200	219	235	249	261	1.164
		(b-a)	60	66	71	78	84	359
		( a ) maggiori entrate contributive previste	2788	2871	2957	3046	3137	14.799
19	Contributo 0,35% a carico lavoratore + contributo 0,35% a carico datore di lavoro	( b ) aggiornamento maggiori entrate contributive previste	3.084	3.227	3.354	3.482	3.615	16.761
		(b-a)	296	356	397	436	478	1.962
20	Costo previdenza complementare	( a ) costo previsto	-2403	-2814	-3270	-3751	-4281	-16.519
		( b ) aggiornamento costo previsto	-720	-1.039	-1.591	-2.034	-2.618	-8.002
		(b-a)	1.683	1.775	1.679	1.717	1.663	8.517
		( a ) minore gettito previsto	-1487	-1587	-1676	-1709	-1806	-8.265
21	Minore gettito Irpef	( b ) aggiornamento minore gettito previsto	-1.888	-1.986	-2.115	-2.236	-2.381	-10.607
		(b-a)	-401	-399	-439	-527	-575	-2.342
22	Incremento contributivo lavoratori autonomi (art 59, l. n. 449/97)	( a ) maggiori entrate contributive previste	1295	1499	1713	1936	2169	8.612
		( b ) aggiornamento maggiori entrate contributive previste	1.325	1.575	1.753	2.034	2.220	8.907
		(b-a)	30	76	40	98	51	295

**A) Saldo complessivo**

( a ) previsto	15.292	16.931	18.019	19.027	21.098	90.367
( b ) aggiornamento previsione	17.175	18.914	20.177	20.921	23.558	100.746
(b-a)	1.883	1.984	2.158	1.895	2.460	10.379

di cui:

**B) Risparmi o maggiori entrate (3,4,5,6,8,14,16,18,19,22)**

( a ) previsti	19.486	21.683	23.364	24.935	27.690	117.158
( b ) aggiornamento previsione	19.879	22.043	23.998	25.319	28.700	119.940
(b-a)	393	360	634	384	1.010	2.782

**C) Costi o minori entrate (2,9,10,11,13,20,21)**

( a ) previsti	-4.194	-4.752	-5.345	-5.908	-6.592	-26.791
( b ) aggiornamento previsione	-2.704	-3.129	-3.821	-4.398	-5.142	-19.194
(b-a)	1.490	1.623	1.524	1.510	1.450	7.597

**Sopravvenienze (valori in mld)**

23	Sopravvenienze per divieto di cumulo tra pensioni dirette e reddito da lavoro rispetto a andamento tendenziale, a seguito del processo di riforma attuato	100	100	100	100	100	500
24	Sopravvenienze di entrate contributive armonizzazioni (fondi speciali, inpdai, enpals, previdenza agricola)	892	892	892	892	892	4.458
<b>Totale sopravvenienze (23 + 24)</b>		<b>992</b>	<b>992</b>	<b>992</b>	<b>992</b>	<b>992</b>	<b>4.958</b>

## 2.2 Le proiezioni della spesa pensionistica nel periodo 2001-2010

Esaminando i conti consuntivi approvati dagli enti previdenziali<sup>20</sup>, si rileva che nel triennio 1998-2000 si è verificato un rallentamento della crescita della spesa pensionistica rispetto agli anni precedenti dovuta anche alla diminuzione dell'inflazione; essa si è attestata su una media dell'1,5% al netto dell'indicizzazione. Per i prossimi anni si prevede che la spesa dovrebbe riprendere a crescere a un tasso medio annuo più elevato, passando ad una media annua del 2,4% nel periodo 2001-2010 (sempre al netto dell'indicizzazione).

La Tabella 2.2 presenta le previsioni sulla crescita media annua della spesa pensionistica nel periodo 2001-2010<sup>21</sup>.

**Tab. 2.2 - Media delle variazioni annue della spesa pensionistica 2001-2010**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
SPESA COMPLESSIVA										
<b>Dipendenti Privati</b>	4,66%	6,51%	4,69%	4,70%	3,67%	4,29%	3,30%	3,91%	3,42%	3,69%
<b>Dipendenti Pubblici</b>	4,31%	4,78%	3,52%	3,30%	3,23%	4,05%	4,19%	4,15%	4,14%	4,22%
<b>Autonomi</b>	5,84%	5,11%	4,20%	4,31%	4,34%	4,12%	4,15%	3,87%	3,74%	3,58%
<i>di cui artigiani e commercianti</i>	8,67%	7,22%	6,77%	6,87%	6,93%	6,58%	6,59%	6,08%	5,76%	5,44%
<b>TOTALE</b>	<b>4,73%</b>	<b>5,84%</b>	<b>4,30%</b>	<b>4,27%</b>	<b>3,65%</b>	<b>4,20%</b>	<b>3,65%</b>	<b>3,97%</b>	<b>3,66%</b>	<b>3,82%</b>
<b>Indicizzazione</b>	<b>2,5%</b>	<b>3,0%</b>	<b>1,8%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,5%</b>
SPESA AL NETTO DELL'INDICIZZAZIONE										
<b>Dipendenti Privati</b>	2,16%	3,51%	2,89%	3,10%	2,07%	2,69%	1,70%	2,41%	1,92%	2,19%
<b>Dipendenti Pubblici</b>	1,81%	1,78%	1,72%	1,70%	1,63%	2,45%	2,59%	2,65%	2,64%	2,72%
<b>Autonomi</b>	3,34%	2,11%	2,40%	2,71%	2,74%	2,52%	2,55%	2,37%	2,24%	2,08%
<i>di cui artigiani e commercianti</i>	6,17%	4,22%	<b>4,97%</b>	<b>5,27%</b>	<b>5,33%</b>	4,98%	4,99%	4,58%	4,26%	3,94%
<b>TOTALE</b>	<b>2,22%</b>	<b>2,84%</b>	<b>2,50%</b>	<b>2,67%</b>	<b>2,04%</b>	<b>2,60%</b>	<b>2,05%</b>	<b>2,47%</b>	<b>2,16%</b>	<b>2,32%</b>

I valori riportati nella Tab. 2.2 indicano che il mantenimento, nel prossimo quinquennio, di un rapporto stabile tra spesa pensionistica e PIL richiederebbe una crescita media reale di quest'ultimo intorno al 2,5% annuo. Si tratterebbe quindi di un tasso di crescita del PIL superiore al valore tendenziale contenuto nel Documento di programmazione economico-finanziaria, pari al 2,3% nel 2001, al 2,2% nel 2002 e 2003 e al 2,1% a partire dal 2004.

Se si esamina l'andamento della spesa nei diversi comparti, si osserva che il settore dei dipendenti privati e dei lavoratori autonomi mostra nel periodo 2001-2005 una accelerazione più marcata (pari al 2,7% per entrambi i comparti, ed al 5,2% per artigiani e commercianti), mentre la spesa

<sup>20</sup> Sono stati utilizzati i dati pubblicati nel Rapporto annuale del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, aggiornati per l'anno 2000, tenendo conto delle risultanze definitive degli enti; cfr. nota al paragrafo 1.1.

<sup>21</sup> Va ricordato che l'aggregato della spesa pensionistica rilevato dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale è differente da quello rappresentato dalla curva contenuta nel DPEF 2002-2006. In particolare l'aggregato preso in considerazione dal DPEF comprende anche le pensioni e gli assegni sociali e include sia i fondi integrativi obbligatori (gas, minatori, esattoriali, rappresentanti di commercio), sia altri fondi non rilevati dal NVSP (organi costituzionali, Regione Sicilia). Inoltre si ricorda che l'aggregato rilevato nel DPEF non contiene le prestazioni erogate in capitale (in quanto tali prestazioni sono registrate nell'ambito delle "altre prestazioni sociali in denaro").

per i pensionati pubblici, rispetto al triennio 1998-2000, continua a decelerare. Quest'ultimo fenomeno è determinato anche dal fatto che fino al 2004 è previsto per i dipendenti pubblici il processo di adeguamento delle condizioni di accesso al pensionamento di anzianità a quelle vigenti per i dipendenti privati. Nel quinquennio successivo (2006-2010), una volta esaurita la fase di inasprimento dei requisiti, la spesa per i pensionati pubblici riprende a salire ad un tasso medio annuo del 2,6%. Per quanto riguarda il settore dei lavoratori autonomi, nel loro complesso, la crescita risulta attenuata dalla progressiva contrazione del flusso dei pensionati del settore agricolo, mentre per gli artigiani e i commercianti si nota che i tassi di crescita sono nettamente superiori a quelli medi.

***In conclusione, nel periodo di previsione considerato, si evidenzia una tendenza alla ripresa della crescita della spesa pensionistica al netto dell'indicizzazione.***

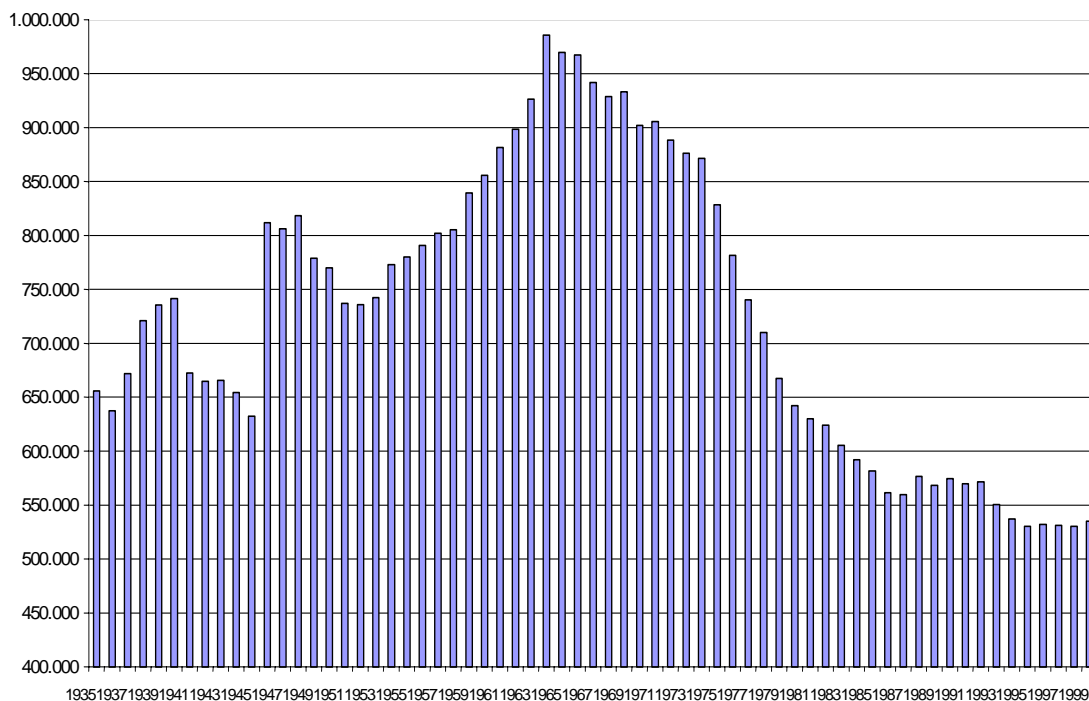
Tale ripresa della crescita, pur in presenza dell'inasprimento dei requisiti minimi per l'accesso al pensionamento di anzianità nel periodo considerato, è dovuta ad una serie di componenti:

- a) la prima è costituita dal progressivo normalizzarsi del numero delle prestazioni di invalidità, a seguito della riforma del 1984.
- b) la seconda è costituita dall'attenuazione degli effetti indiretti derivanti dai cospicui flussi di *prepensionamenti* verificatisi negli anni precedenti la riforma del 1992, che avevano determinato un contenimento dei flussi di pensionamento ordinari nella seconda metà degli anni novanta.
- c) la terza componente è rappresentata dalla cessazione per l'anno 2000 degli effetti di inasprimento dei requisiti minimi del pensionamento di vecchiaia.

E' doveroso segnalare che la spesa cresce nonostante una favorevole congiuntura demografica che esplica invece un effetto di contenimento della spesa nel periodo 2001-2010. Si tratta dell'evoluzione demografica delle classi di età interessate al pensionamento nei prossimi anni. Infatti, nel periodo considerato dovrebbe essere avvertito l'effetto della riduzione delle nascite durante il periodo bellico (in particolare negli anni tra il 1941 e il 1945, cfr. fig. 2.1). Quest'ultimo fenomeno, che per quanto riguarda i pensionamenti di anzianità ha già prodotto i suoi effetti nella seconda metà degli anni novanta, comporta leve di pensionati di vecchiaia minori delle precedenti per tutto l'arco del periodo di previsione considerato.

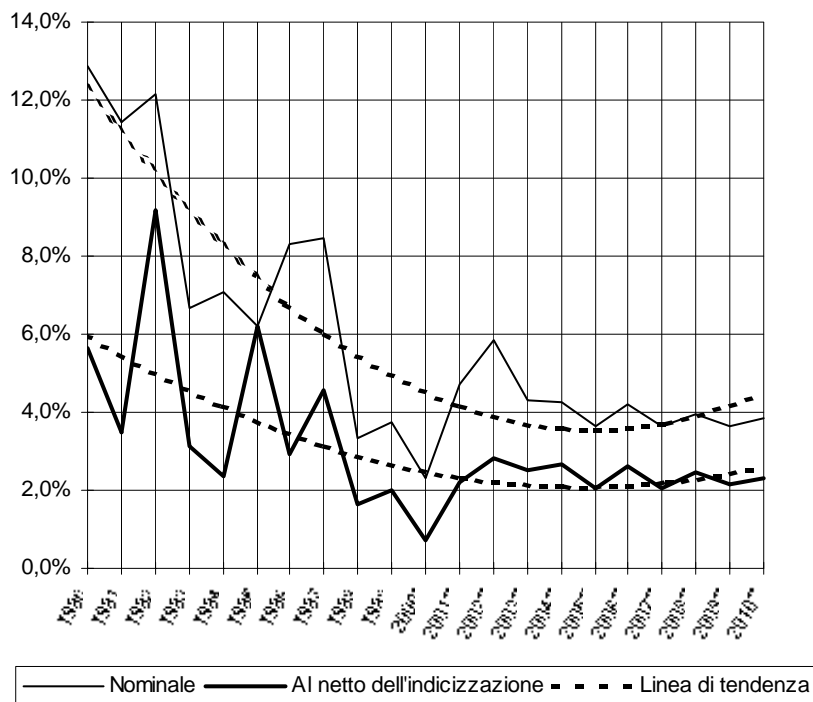
Va detto però che si tratta di un effetto di breve durata; infatti, come evidenziato dallo stesso grafico, al quinquennio citato segue l'impetuosa ripresa delle nascite degli anni della ricostruzione e del *baby boom*, che è destinata a determinare in futuro effetti di forte crescita della spesa pensionistica.

Fig. 2.1 Popolazione al 1.1.2000 per anno di nascita



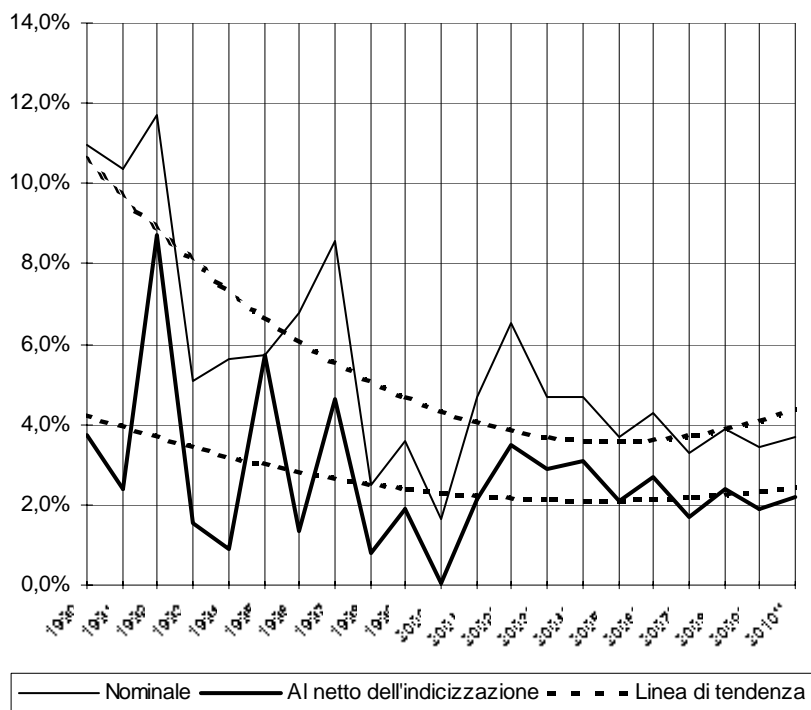
Nei grafici contenuti nelle seguenti figure è visibile il profilo dei tassi di variazione annua della spesa per pensioni dal 1990 al 2010.

Fig. 2.2 Tassi di variazione annua della spesa dal 1990 al 2010 - Totale gestioni pensionistiche

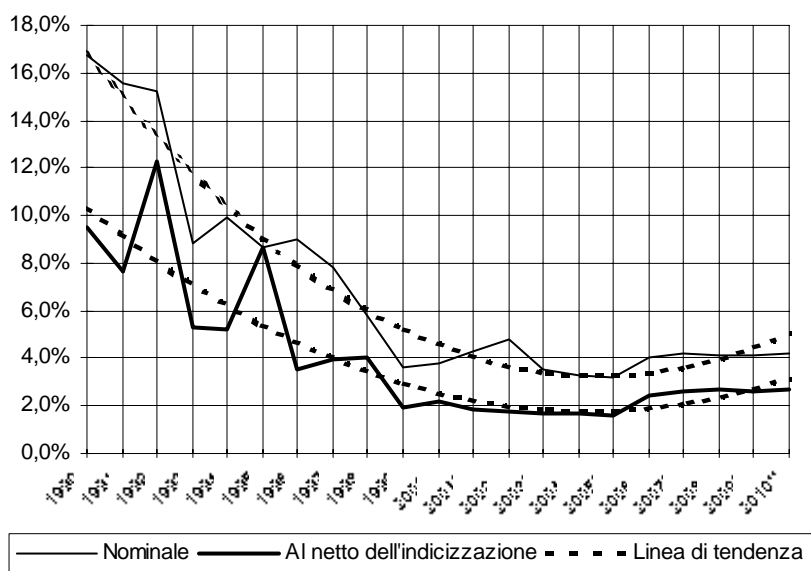




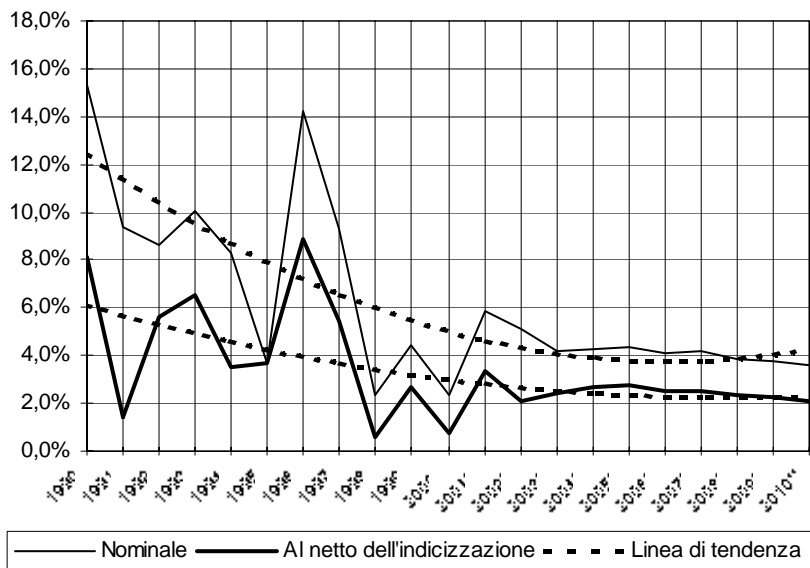
**Fig. 2.3 Tassi di variazione annua della spesa dal 1990 al 2010 - Dipendenti privati**



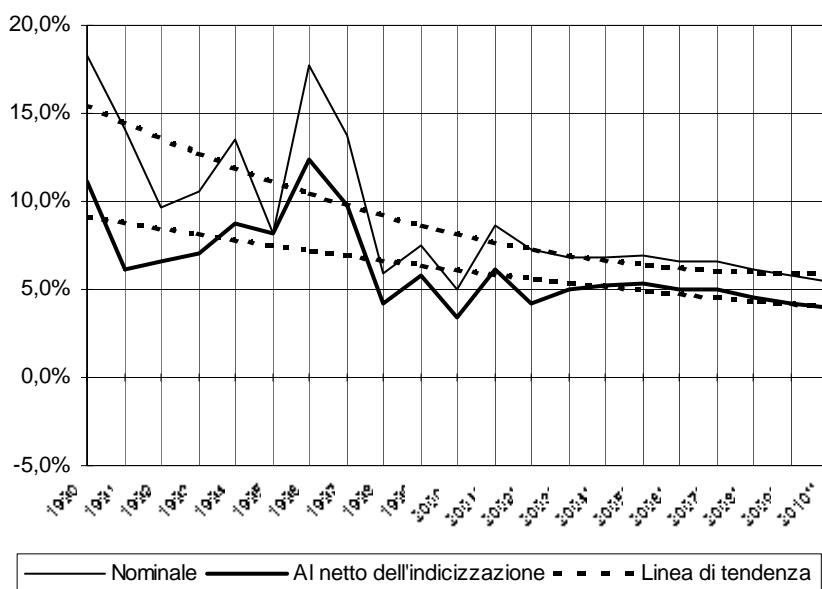
**Fig. 2.4 Tassi di variazione annua della spesa dal 1990 al 2010 - Dipendenti Pubblici**



**Fig. 2.5 Tassi di variazione annua della spesa dal 1990 al 2010 - Autonomi**



**Fig. 2.6 Tassi di variazione annua della spesa dal 1990 al 2010 Artigiani e Commercianti**



### **2.3 L'evoluzione del rapporto spesa/PIL nel lungo periodo.**

Le previsioni sull'evoluzione nel lungo periodo del rapporto spesa pensionistica/Pil dipendono:

- 1) dal quadro normativo - istituzionale
- 2) dalle ipotesi di scenario riferite:
  - a) agli andamenti demografici
  - b) all'evoluzione dei tassi di occupazione
  - c) alla dinamica della produttività del lavoro

Partendo dall'attuale assetto normativo istituzionale, a legislazione vigente, la Commissione ha ritenuto di adottare come punto di riferimento le previsioni di lungo periodo effettuate dalla RGS e da ultimo presentate nel DPEF 2002-2006, basate sulle seguenti ipotesi di scenario:

- a) Gli andamenti demografici sono stati fissati in base alle nuove previsioni dello scenario centrale Istat 2000 (vedi *Allegato 10*). Tali previsioni incorporano due importanti modificazioni rispetto a precedenti scenari: un incremento di 3 anni nella speranza di vita al 2050; ed un raddoppio del previsto flusso migratorio annuo netto (da 60 mila a 120 mila unità).
- b) L'evoluzione dei tassi di occupazione è determinata, in un quadro coerente con l'evoluzione demografica, da un combinato di ipotesi sui tassi di attività maschili e femminili e sul tasso di disoccupazione. Riguardo ai primi, si è ipotizzato un aumento del tasso di attività per la fascia di età 15-64 anni, dal 59,6% nel 2000 al 67,8% nel 2050. A tale incremento contribuiscono le donne, con un aumento del tasso di attività sull'intero periodo di 13,5 punti percentuali (da 46,4 a 59,9), e gli uomini con un aumento di 2,5 punti (da 72,8 a 75,3). Riguardo al secondo indice, si è assunta una dinamica decrescente che riduce il tasso di disoccupazione dal 10,6% nel 2000 al 4,5% nel 2050, con una media per l'intero periodo pari al 7,3%.
- c) Le ipotesi sulla produttività per occupato considerano una dinamica gradualmente crescente nella prima metà del periodo di simulazione, con un valore del tasso di crescita che si attesta al 2% a partire dal 2026, e con una media annua dello stesso pari all'1,8%. Tale ipotesi è stata adottata in un quadro di coerenza con la dinamica decrescente della forza lavoro conseguente agli andamenti demografici. Le ipotesi a), b) e c) di scenario implicano una dinamica endogena del Pil, il quale cresce ad un tasso medio di poco superiore all'1,5% annuo.

I risultati della simulazione sono riportati nella fig. 2.7.

Il quadro a), relativo al rapporto tra spesa pensionistica e Pil, mostrerebbe una rapida crescita fra il 2001 e il 2015. La crescita dovrebbe proseguire nei 16 anni successivi a un ritmo più contenuto, fino a raggiungere nel 2031 un valore massimo del 15,8% e poi decrescere sino al 13,5% nel 2050.

Come si evince dai quadri b) e c), la dinamica iniziale è dovuta ad un'ulteriore crescita della pensione media in rapporto alla produttività per occupato e a una lieve crescita del numero di pensioni sul numero degli occupati. A partire dal 2015 la simulazione prevede un decremento del rapporto tra pensione media e produttività (effetto importo), che è più che compensato, sino al 2031, dal forte aumento nel numero dei pensionati relativamente agli occupati (effetto numero).

La dinamica decrescente del rapporto pensione media su produttività è dovuta al progressivo passaggio dal sistema di calcolo retributivo a quello contributivo.

È da sottolineare che l'incremento della speranza di vita contenuto nelle previsioni Istat 2000 non produce un aumento del rapporto tra spesa per pensioni e Pil, solo perché compensato dall'ipotesi di raddoppio del flusso di immigrati (vedi *Allegato 10*).

Con riferimento ai risultati sopra riportati, la Commissione ritiene di potere esprimere alcune valutazioni più generali, anche sulla base di ulteriori simulazioni da essa richieste e condotte con il modello RGS (vedi *Allegato 11*).

- A legislazione vigente e date le previsioni correnti sui flussi migratori, limitati appaiono essere i margini per formulare ipotesi alternative per la dinamica dell'occupazione. Quest'ultima è il semplice risultato del doppio binario di ipotesi di cui al punto b), su tassi di attività (che aumentano in media tra gli uomini e le donne di quasi 8 punti percentuali dal 2000 al 2050) e tassi di disoccupazione (che convergono nel periodo ad un tasso del 4,5%). In questo quadro, la Commissione ritiene che accrescere i primi o diminuire ulteriormente la seconda risulti fortemente improbabile.
- Soltanto variazioni sostanziali nel tasso di crescita della produttività del lavoro (equivalenti a tassi di crescita pari al 2,5-3,0% annuo; vedasi simulazioni alternative riportate in *Allegato 11*) appaiono capaci di ridurre il rapporto spesa/Pil sensibilmente al di sotto dei valori previsti nella simulazione di base. (vedi fig. 2.8 )
- A legislazione vigente, il sistema previdenziale appare caratterizzato da un forte grado di inerzia, a causa di un'elevata percentuale di spesa sul Pil, attribuibile alla base assicurativa in essere, ossia ai soggetti già occupati o pensionati alla data odierna. Tale percentuale si colloca intorno al 100% fino al 2025 (anche a fronte di ipotesi di scenario diverse, cfr. *Allegato 11*), essendo ancora pari a circa il 90% nel 2038. (vedi fig. 2.9)

Alla luce dell'analisi precedente e dati: (i) la distribuzione per età della forza lavoro, (ii) il peso delle pensioni derivanti dalla base assicurativa in essere e, (iii) le ipotesi sui flussi di immigrazione implicite nello scenario centrale Istat 2000, la Commissione ritiene che soltanto il realizzarsi di due condizioni possa ridurre sensibilmente il rapporto previsto spesa/ Pil. Tali condizioni sono:

- una dinamica del tasso di crescita della produttività sensibilmente superiore a quella prevista nello scenario di base;
- un aumento dei tassi di attività e di occupazione dei lavoratori d'età superiore ai 50-55 anni.

Entrambe le condizioni sopra indicate non sembrano conseguibili sulla base degli andamenti tendenziali attualmente in atto.

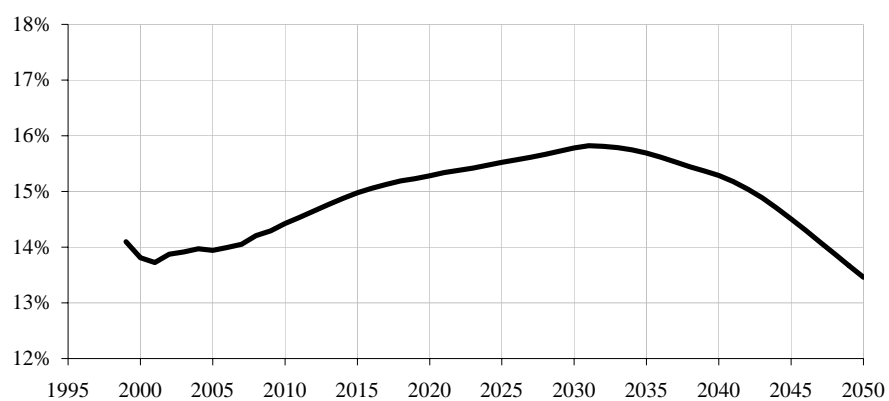
Si ritengono pertanto necessari interventi volti a favorirne la realizzazione.

Per quanto riguarda la primo condizione, le politiche più idonee al raggiungimento dell'obiettivo potrebbero consistere in un ampliamento ed una più efficiente allocazione del risparmio tramite il potenziamento della previdenza complementare, nonché in un maggiore investimento in capitale umano conseguente ad un rafforzamento del sistema formativo.

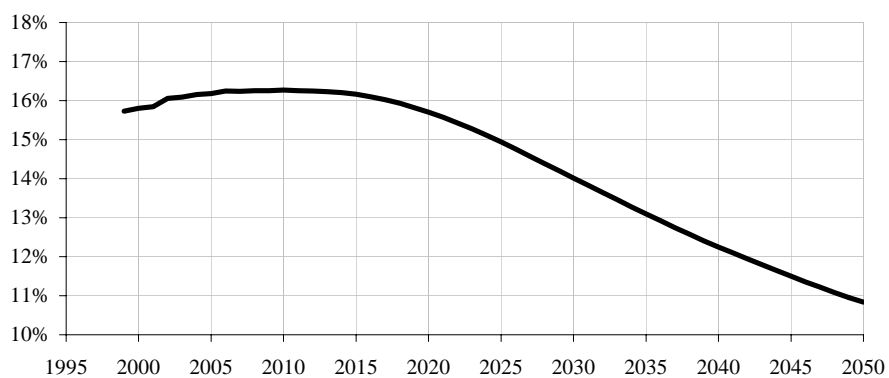
Per quanto attiene alla seconda condizione, sarebbe opportuno introdurre misure volte a favorire la posticipazione dell'età di pensionamento e una maggiore occupabilità dei lavoratori anziani.

**Fig 2.7 - Spesa in % PIL e sua scomposizione**

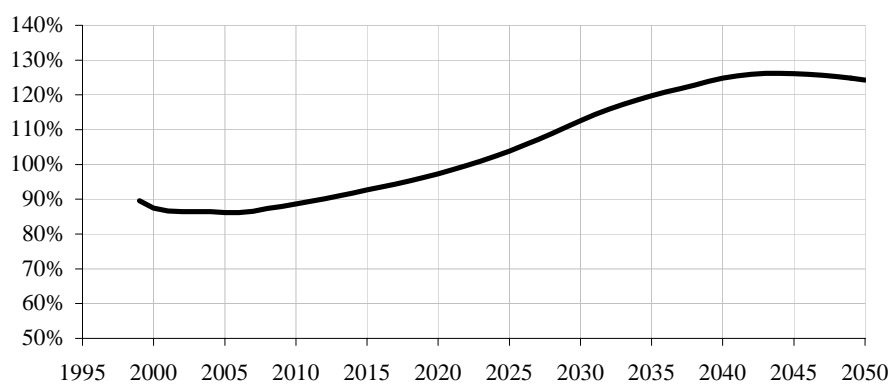
**a) Spesa in % del Pil**



**b) Pensione media su produttività media**

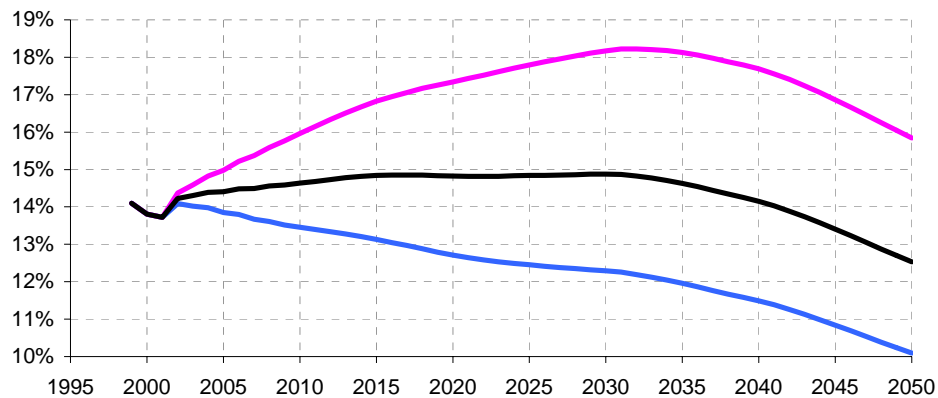


**c) numero pensioni su numero occupati**

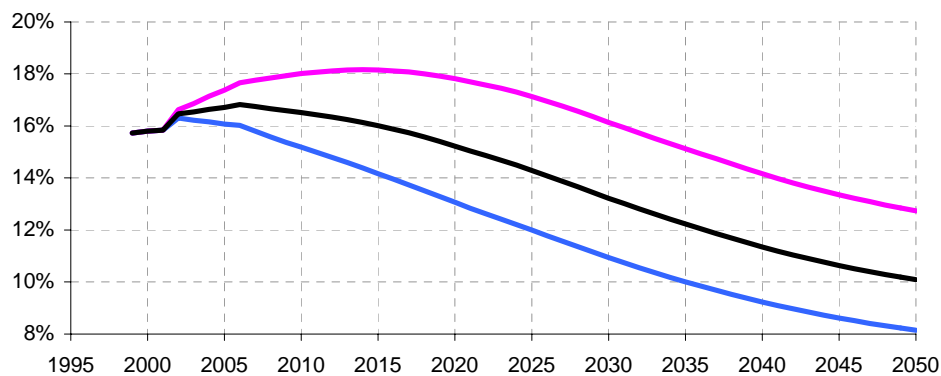


**Fig. 2.8 - Spesa in % del PIL e sua scomposizione sotto tre ipotesi di crescita del Pil reale**

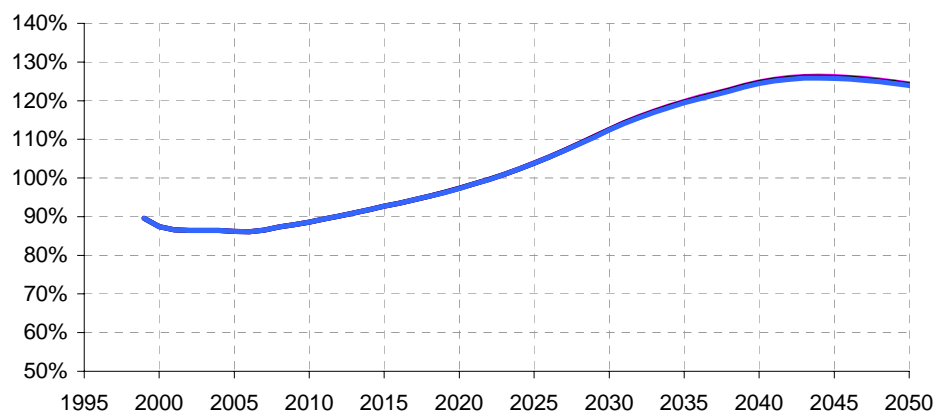
**a) Spesa in % del PIL**



**b) Pensione media su produttività media per occupato**



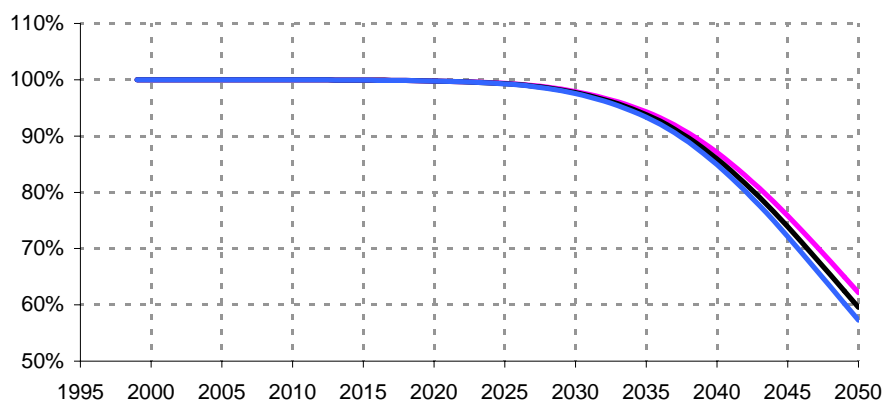
**c) Numero pensioni su numero occupati**



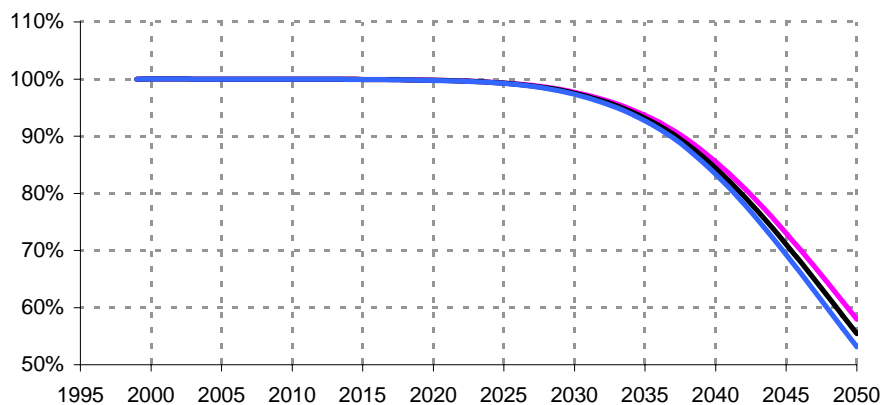
— PIL 1%  
— PIL 2%  
— PIL 3%

**Fig. 2.9 - Percentuale della spesa derivante dalla base assicurativa al 31/12/2001**

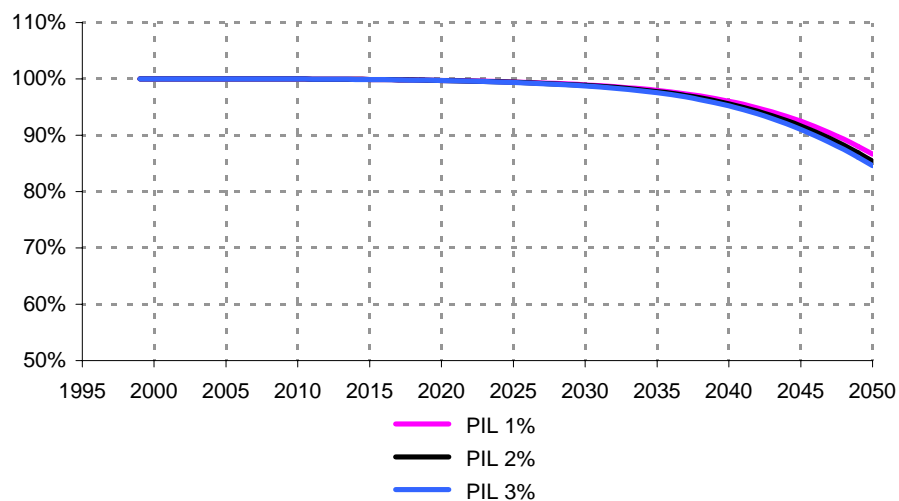
**a) Totale**



**b) Pensioni dirette**



**c) Pensioni indirette**



## 2.4 L'andamento atteso delle aliquote di equilibrio delle principali gestioni previdenziali

Dal punto di vista dei flussi macroeconomici e dell'impatto del sistema previdenziale sulla finanza pubblica aggregata, il rapporto spesa pensionistica su PIL, esaminato nella sezione precedente, costituisce certamente l'indicatore principale. Tale indicatore, in particolare, ci indica l'onere che, nell'aggregato, il paese dovrà sopportare.

Qualora si intenda invece soffermare l'attenzione sul carico contributivo delle distinte categorie e sull'impatto che tale carico ha o potrebbe avere sulla distribuzione funzionale del reddito nei singoli settori occupazionali, l'indicatore più importante è costituito dalla cosiddetta "aliquota di equilibrio" di ogni singola gestione. Tale aliquota costituisce, in linea di principio, il valore percentuale della contribuzione che equilibra il rapporto tra uscite per prestazioni e monte contributivo imponibile. La dinamica temporale di questo rapporto consente infatti di valutare la capacità di un determinato settore di fare fronte alle spese che gli competono nell'orizzonte temporale di previsione. Il computo dell'aliquota di equilibrio risulta maggiormente attendibile per il breve periodo. Nel medio-lungo periodo, invece, tale calcolo risulta alquanto complesso. Questa difficoltà è dovuta al fatto che l'aliquota di equilibrio di una particolare gestione dipende non solo dai flussi di spesa attesi e dal numero di contribuenti ma anche dalla produttività del lavoro e, dato che i contributi pensionistici sono proporzionali al reddito da lavoro, dalla distribuzione funzionale del valore aggiunto fra lavoro e capitale nel settore in questione. Prevedere con esattezza l'andamento della produttività del lavoro e della distribuzione funzionale del reddito a livello settoriale risulta esercizio estremamente delicato sopra archi temporali tanto lunghi quanto quelli qui considerati.

Nondimeno, l'analisi delle prospettive del sistema pubblico previdenziale risulterebbe incompleta senza un'esplicita considerazione delle aliquote d'equilibrio delle principali gestioni. Nella consapevolezza delle difficoltà appena descritte e, quindi, dell'intrinseca incertezza delle stime che si vanno a presentare, la Commissione ha ritenuto opportuno richiedere alla RGS un approfondimento delle proiezioni al 2050 delle aliquote di equilibrio di alcuni fondi, o aggregazioni, a partire dalla serie storica delle corrispondenti aliquote elaborate dal Nucleo di valutazione per il periodo 1989-2000. I fondi per i quali è stata effettuata l'elaborazione sono: il Fpld, comprensivo del fondo trasporti; le tre gestioni dei lavoratori autonomi presso l'Inps; il complesso delle gestioni dei dipendenti pubblici presso l'Inpdap. La Commissione ha, inoltre, ritenuto necessario che tali proiezioni fossero coerenti con le previsioni di medio-lungo periodo del sistema pensionistico elaborate dalla RGS nell'ipotesi dello scenario tendenziale illustrato al paragrafo 2.3.

Dal punto di vista metodologico, le proiezioni sono state effettuate applicando i tassi di variazione della spesa e del monte imponibile previsti con il modello della RGS ai corrispondenti livelli indicati dal Nucleo di valutazione per l'anno 2000.

Per quanto riguarda l'analisi dei risultati, si rileva prioritariamente che il sistema contributivo previsto a normativa vigente presenta alcuni aspetti che condizionano il conseguimento della piena uguaglianza tra aliquota di equilibrio e aliquota di computo:

- a) revisione decennale dei coefficienti di trasformazione;
- b) aggiornamento dei coefficienti di trasformazione con riferimento alle sole pensioni liquidate e non anche alle pensioni in essere;
- c) applicazione dei coefficienti di trasformazione corrispondenti all'età di 57 anni alle pensioni di invalidità liquidate con età inferiore a 57 anni;
- d) contribuzione figurativa;



- e) applicazione di un tasso di sconto costante dell'1,5% nel calcolo dei coefficienti di trasformazione<sup>22</sup>.

Si precisa, inoltre, che anche alla fine del periodo di transizione, oltre ai fattori sopra indicati, rileva la presenza di una quota significativa di spesa liquidata con il sistema misto.

Passando all'esame dei risultati delle proiezioni, risulta che l'aliquota di equilibrio complessiva, con riferimento all'aggregato oggetto di indagine sopra indicato, è pari al 42,1% nell'anno 2000. Tale indicatore, per le stesse ragioni di dinamica della spesa pensionistica indicate al paragrafo 2.3, raggiunge il livello massimo nell'anno 2032 (46,8%), per poi progressivamente decrescere, a seguito sia del progressivo operare del sistema contributivo che della progressiva eliminazione delle pensioni derivanti dal baby-boom, fino al valore di circa il 39% nel 2050.

Nel dettaglio, al lordo della quota GIAS (cfr. figure 2.10-2.14) si evidenzia che:

- a) il FPLD passa da un'aliquota di equilibrio del 46,2% del 2000 al 48,5% del 2034, per discendere al 42,1% nel 2050.

Il differenziale con l'aliquota legale di finanziamento passa perciò da 13,5 punti nel 2000 a 15,8 punti nel 2034, per poi passare a 9,4 punti nel 2050;

- b) le gestioni degli artigiani e dei commercianti manifestano una tendenza alla crescita dell'aliquota di equilibrio rispetto ai valori dell'anno 2000 (rispettivamente pari a 19,4% e 16,5%). Il punto di massimo viene conseguito rispettivamente nel 2024 (34,4%) e nel 2027 (31,3%), per poi discendere nel 2050 rispettivamente ai valori 24,8% e 25,4%.

Il differenziale con l'aliquota legale di finanziamento:

- per gli artigiani, passa da 3,2 punti nel 2000 a 15,4 punti nel 2024, per poi passare a 5,8 punti nel 2050;
- per i commercianti, dal 2000 ove si registra un'aliquota di equilibrio inferiore a quella legale di finanziamento (-0,1 punti), si passa, poi, nel 2027 a un valore superiore di 12,3 punti circa e nel 2050 di 6,4 punti circa;

- c) la gestione dei CDCM presenta nel 2000 un'aliquota di equilibrio pari al 160,8%. Tale aliquota di equilibrio raggiunge il valore di 170,8% nel 2003 per poi diminuire fino al valore del 25% circa nel 2050. Tale riduzione è dovuta all'andamento del rapporto particolarmente sfavorevole tra pensionati e attivi imputabile alla progressiva riduzione dimensionale del settore. Il differenziale con l'aliquota legale di finanziamento passa perciò da 142 punti circa nel 2000 a 150,8 punti nel 2003, per poi passare a 5 punti circa nel 2050;

- d) le gestioni dei lavoratori pubblici unitariamente considerate (Stato e enti locali) registrano un'aliquota di equilibrio nell'anno 2000 pari a circa il 46,3%. La medesima consegue il valore di massimo nell'anno 2030 (57,1%) per poi discendere al 41,1% nel 2050.

Il differenziale con l'aliquota legale di finanziamento passa perciò da 14 punti circa nel 2000 a 24,8 punti circa nel 2034, per poi passare a 8,8 punti circa nel 2050;

In ogni caso, per tutte le gestioni pensionistiche si rileva nella fase finale del periodo di previsione una progressiva diminuzione dell'aliquota di equilibrio. Si è realizzato per il decennio successivo un esercizio estrapolativo nel quale, in assenza di previsioni demografiche oltre il 2050, si sono assunti ingressi in assicurazione e mortalità costanti ed un tasso di crescita del Pil all'1,5% annuo. In sintesi l'aliquota di equilibrio complessiva dell'aggregato esaminato dovrebbe raggiungere il livello compreso fra 34-35 punti percentuali circa alla fine del decennio. Nel dettaglio delle gestioni l'aliquota di equilibrio dovrebbe attestarsi:

- per i dipendenti privati e pubblici, attorno al valore di circa 36 punti percentuali;
- per gli artigiani e i commercianti, ad un valore compreso tra 22-23 punti percentuali;
- i cdc, considerata la specificità, ad un valore compreso tra 21-22 punti percentuali.

<sup>22</sup> Trattasi, in particolare, dello scarto fra tasso di rendimento del sistema (tasso di crescita del PIL nominale) e percentuale di indicizzazione (tasso di inflazione)

Volendo analizzare, infine, le aliquote di equilibrio al netto degli oneri a carico della GIAS, occorre prioritariamente rilevare che tali oneri sono in parte costituiti da:

- a) prestazioni direttamente collegate ai beneficiari (es.: pensioni cdc ante 89, maggiorazioni ex-combattenti, maggiorazioni sociali, ecc.) alcune delle quali (es.: cdc ante 89, maggiorazioni ex-combattenti) sono destinate a ridursi progressivamente nel tempo;
- b) quote che corrispondono, viceversa, a trasferimenti dello Stato a sostegno delle gestioni pensionistiche che, fissato un determinato valore iniziale, vengono rivalutate nel tempo con un tasso stabilito per legge, non tenendo conto della mortalità dei beneficiari.

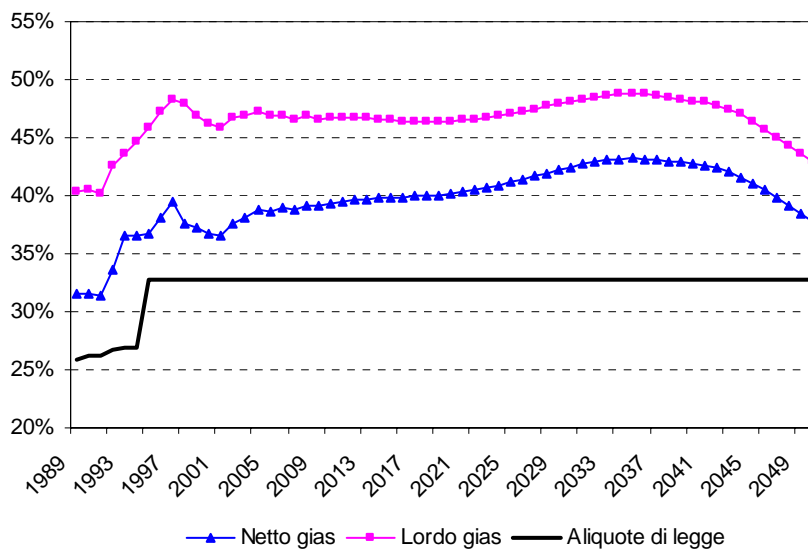
Nelle simulazioni effettuate è stato mantenuto fino al 2050 il meccanismo di determinazione delle quote di cui al punto b).

Particolare considerazione merita l'esame della gestione dei cdc. Infatti, per la specificità demografica della base assicurativa e l'entità della quota di spesa finanziata dallo Stato, l'aliquota di equilibrio al netto GIAS si collocherebbe 2,2% circa del 2050 a fronte di un'aliquota di finanziamento del 20%.

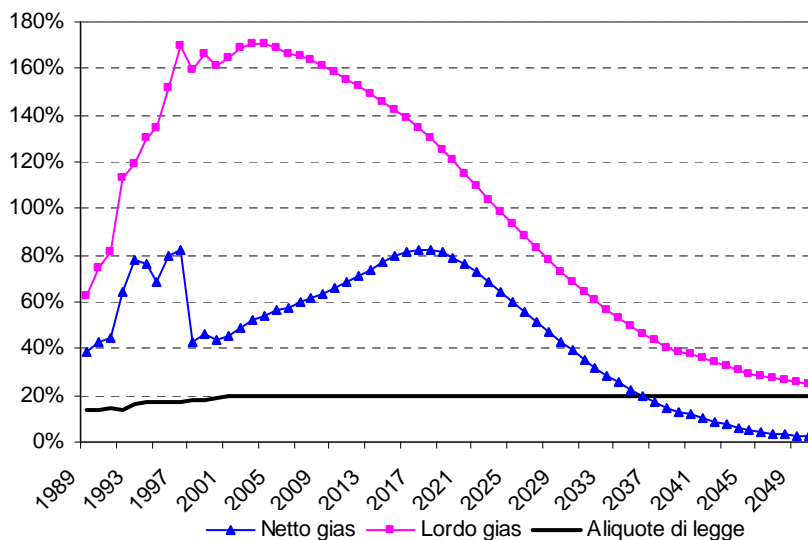
Le particolari risultanze di tale gestione suggeriscono come sia altamente probabile che, con il superamento delle ragioni che hanno portato all'attuale livello di intervento dello Stato, vengano adottate nel futuro provvedimenti volti a limitare tale apporto.

In sintesi: l'analisi della sezione 2.3 evidenzia che, a legislazione vigente, ed in accordo allo scenario demografico ed economico di base, il rapporto spesa/Pil non risulta stabile nell'orizzonte di previsione; sempre sulla base del medesimo scenario, l'analisi presentata in questa sezione evidenziano un divario fra le aliquote di equilibrio e quelle di finanziamento e che tale divario è destinato ad aumentare nella fase intermedia del periodo di previsione.

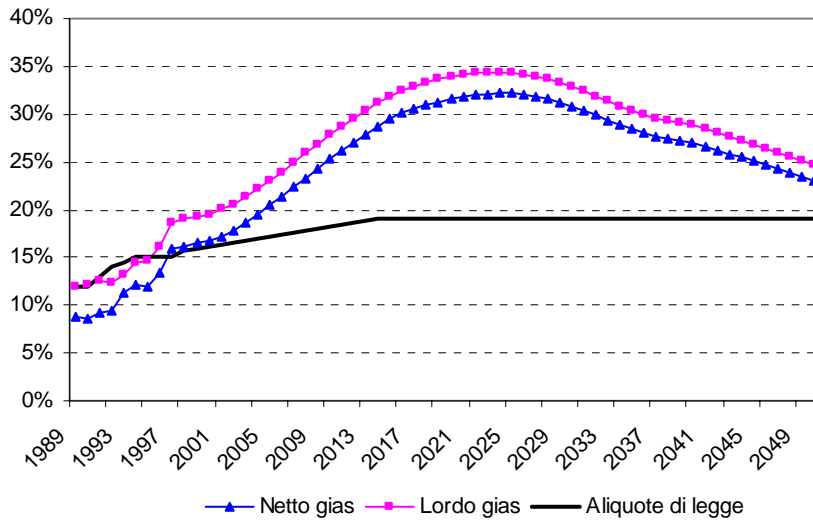
**Fig. 2.10 Aliquote di equilibrio FPLD + trasporti**



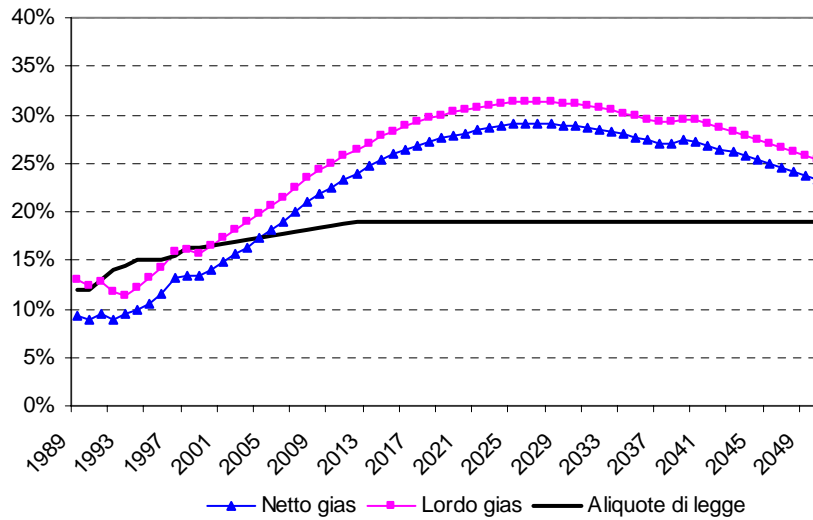
**Fig. 2.11 Aliquote di equilibrio CDCM**



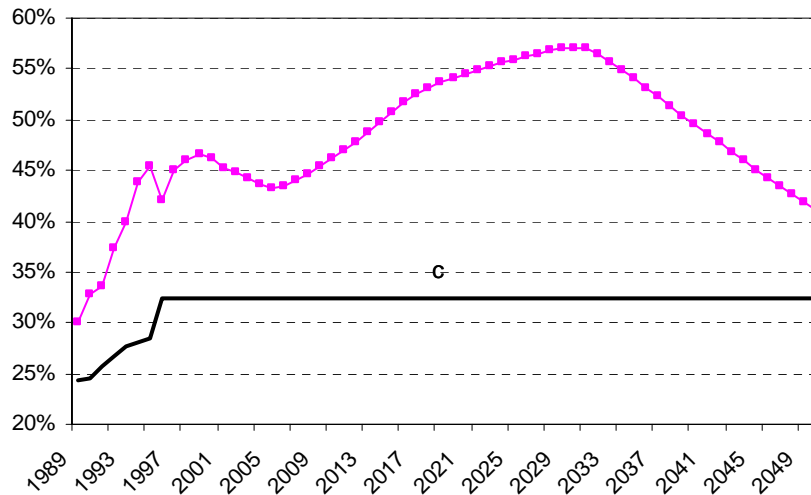
**Fig. 2.12 Aliquote di equilibrio artigiani**



**Fig. 2.13 Aliquote di equilibrio commercianti**



**Fig. 2.14 Aliquote di equilibrio INPDAP**



## 2.5 I tassi interni di rendimento delle principali gestioni e altri indicatori.

Nel paragrafo 1.3.3, la Commissione ha sottolineato come, sotto il profilo qualitativo, il processo di armonizzazione dei regimi pensionistici avviato con le riforme degli anni '90 sia, allo stato attuale, solo parziale e il percorso di completamento appaia ancora lungo. Al fine di valutare lo stato del processo sotto il profilo quantitativo, relativamente all'equità inter ed intra-generazionale dei trattamenti pensionistici la Commissione ha richiesto a INPS e INPDAP di calcolare due indicatori<sup>23</sup>.

Il primo è rappresentato dai tassi interni di rendimento delle principali gestioni: dipendenti pubblici distinti per Enti locali e Ministeri, FPLD, Artigiani e Commercianti. Per ogni gestione sono stati ipotizzati anni di ingresso in assicurazione con cadenza decennali, sia retrospettive sia future: 1960-70-80-90-00-10<sup>24</sup>. Sono state considerate tre età al pensionamento, a 58, a 62 e a 65 anni. Per tutte le simulazioni è stata ipotizzata un'anzianità contributiva di 35 anni di lavoro ininterrotto. Tra le altre ipotesi, si noti che: per le pensioni liquidate successivamente il 1995 non si è tenuto conto della revisione dei coefficienti di trasformazione di cui alla l. 335/95 prevista nell'ambito dello stesso dispositivo normativo; inoltre, le elaborazioni sono state condotte assumendo ipotesi di mortalità costanti dell'Istat del 1996.

I tassi interni di rendimento risultati dai calcoli degli Enti sono riportati in Tabella 3.2. I dati innanzitutto testimoniano come, relativamente al regime retributivo, permangono elevate le differenze nei trattamenti per i lavoratori delle diverse gestioni, con artigiani e commercianti che risultano i più avvantaggiati, seguiti dai dipendenti pubblici e infine dai dipendenti privati. Tale differenze intra-generazionali si riducono nel tempo, tanto più ci si avvicina al sistema in cui tutte le prestazioni saranno determinate sulla base del metodo contributivo. Riguardo a quest'ultimo, la Tabella evidenzia tuttavia come pure nel 2045, quando, secondo le ipotesi della simulazione, si liquidano pensioni interamente calcolate con il metodo contributivo per tutte le gestioni<sup>25</sup>, rimarrà comunque uno scarto di circa 0,1 punti percentuali a vantaggio di artigiani e commercianti rispetto a dipendenti pubblici e privati. Ciò è interamente dovuto alle differenze tra aliquote di finanziamento e aliquote di computo che anche a regime sono previste dalle norme vigenti per le diverse gestioni<sup>26</sup>.

Circa il problema dell'equità inter-generazionale del sistema, la Commissione sottolinea come essa appaia compromessa, non tanto dalla notevole ma necessaria diversità di rendimenti garantiti dai sistemi retributivo e contributivo, quanto a causa di due caratteristiche della fase di transizione a regime misto: la prima relativa al diverso sistema di calcolo della pensione, retributivo *versus* misto, previsto per generazioni contigue di lavoratori, con più e con meno di 18 anni di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995; la seconda dovuta alla lunghezza del periodo a regime misto, che consentirà a lavoratori ancora relativamente giovani ed entrati in assicurazione negli anni '80 e primi anni '90, esattamente nei 18 anni intercorrenti fra il 1978 e il 1995, di ottenere rendimenti sensibilmente superiori ai lavoratori entrati in assicurazione dopo tale periodo.

---

<sup>23</sup> Si sottolinea che l'interpretazione qui data alla valutazione dell'equità dei trattamenti è in riferimento all'omogeneità degli stessi, e non alla loro adeguatezza, argomento che la Commissione ritiene importante, ma non pertinente al presente documento di verifica e sul quale, comunque, intende soffermarsi nel proseguimento dei lavori.

<sup>24</sup> Un'eccezione è rappresentata dalla Gestione Commercianti, per la quale il primo ingresso considerato è il 1970, in quanto la gestione è stata istituita nel 1966.

<sup>25</sup> Più esattamente, dati gli adeguamenti delle aliquote contributive previsti dalla L. 335/95 e successivi provvedimenti (cfr. *Allegato 15*), in ipotesi di anzianità contributiva di 35 anni, il sistema sarà a regime: nel 2030 per quanto riguarda i lavoratori dipendenti, pubblici e privati; e nel 2049 per le gestioni degli Artigiani e dei Commercianti.

<sup>26</sup> L'aliquota di finanziamento effettiva è già al 32,7% per i lavoratori dipendenti; mentre sarà dal 2014 al 19% per gli artigiani e al 19,3% per i commercianti; le aliquote di computo sono, da oggi e per tutto il periodo considerato negli esercizi, al 33% per i dipendenti e al 20% per gli autonomi.

Anche al fine di valutare, insieme all'equità del sistema, la modalità con cui lo stesso garantisce le varie prestazioni pensionistiche per le diverse gestioni e generazioni di lavoratori, la Commissione ha richiesto a INPS e INPDAP di calcolare un secondo indicatore. Esso è rappresentato dal confronto tra numero di annualità di pensione coperto dai contributi versati, basati sulle aliquote pro-tempore vigenti e capitalizzati annualmente al tasso di crescita del Pil, rispetto alle annualità medie effettive, ottenibili data la speranza di vita al pensionamento e la probabilità di lasciare famiglia tenuto conto dell'aliquota di reversibilità. Le gestioni e le figure tipo considerate (in riferimento agli anni di ingresso in assicurazione, di età al pensionamento, nonché di anzianità contributiva) sono le stesse utilizzate nel computo dei tassi interni di rendimento<sup>27</sup>. Lo sviluppo delle retribuzioni è stato calcolato deflazionando, secondo una procedura descritta in *Allegato 15*, una retribuzione annua di Lit. 30 milioni nel 2001.

**Tab. 2.3 - Tassi interni di rendimento reale nel sistema retributivo, misto e  
Anzianità contributiva: 35 anni**

Anni di ingresso in assicurazione e anni al pensionamento							
Gestione	Età	1960-1995	1970-2005	1980-2015	1990-2025	2000-2035	2010-2045
		Retributivo		Misto		Contributivo	
<b>Dipendenti Ministeri</b>	58	4,6	3,8	3,0	2,0	1,5	1,5
	62	4,2	3,5	3,5	2,0	1,5	1,5
	65	3,9	3,1	2,6	1,9	1,5	1,5
<b>Dipendenti Enti Locali</b>	58	4,7	3,7	2,9	2,7	1,5	1,5
	62	4,4	3,3	2,7	2,6	1,5	1,5
	65	4,1	3,0	2,5	2,5	1,5	1,5
<b>FPLD</b>	58	3,9	3,2	2,4	1,8	1,5	1,5
	62	3,5	3,8	2,2	1,8	1,5	1,5
	65	3,1	2,5	2,1	1,7	1,5	1,5
<b>Artigiani</b>	58	12,4	8,2	4,3	2,6	1,8	1,6
	62	12,2	7,9	4,1	2,6	1,8	1,6
	65	12,0	7,6	3,9	2,5	1,8	1,6
<b>Commercianti</b>	58	-	8,2	4,2	2,6	1,7	1,6
	62	-	7,9	4,0	2,5	1,7	1,6
	65	-	7,6	3,9	2,5	1,7	1,6

La tabella 2.3 presenta una sintesi dei risultati delle simulazioni (riportate in dettaglio in *Allegato 15*). In essa viene evidenziato, gestione per gestione, il numero di anni di pensione che il montante contributivo è in grado di garantire a seconda dell'età e dell'anno di ingresso in assicurazione e del sistema di calcolo della pensione. Sotto il profilo dell'equità, i dati confermano i problemi già evidenziati dai tassi interni di rendimento. I dati della tabella 2.4 consentono tuttavia di trarre ulteriori elementi di valutazione circa il livello di copertura finanziaria offerto dai montanti contributivi. Al riguardo, i dati testimoniano innanzitutto una generale inadeguatezza dei montanti

<sup>27</sup> I differenti casi teorici sono riferiti a soggetti di sesso maschile, poiché si è tenuto conto della sostanziale equivalenza tra maggiore speranza di vita al pensionamento delle donne e la corrispondente maggiore probabilità di lasciare famiglia per gli uomini. Più in generale, per le specificazioni delle ipotesi alla base degli esercizi effettuati si rimanda all'*Allegato 15*.

relativi a tutte le gestioni a generare un numero di annualità equivalente a quello dato dalla speranza di vita all'atto del pensionamento del titolare e degli eventuali superstiti; tale inadeguatezza<sup>28</sup> è naturalmente grave durante il sistema retributivo, ma permane sensibile anche nel periodo di calcolo della pensione con il sistema misto, essendo particolarmente preoccupante in riferimento alle gestioni degli Artigiani e dei Commercianti. Riguardo a queste ultime, è poi da sottolineare come le gestioni continueranno a garantire, anche a sistema contributivo, trattamenti chiaramente superiori a quelli consentiti dai montanti contributivi, essenzialmente a causa della mancanza di corrispondenza tra aliquote di computo ed aliquote di finanziamento.

In sintesi, la Commissione ritiene che, come per gli aspetti istituzionali, anche sotto il profilo più genuinamente equitativo dei benefici, il processo di armonizzazione dei regimi pensionistici necessita di ulteriori correzioni e accelerazioni, anche al fine di ottenere con una maggiore equità dei trattamenti una più rigorosa attenzione agli equilibri finanziari delle gestioni.

---

<sup>28</sup> Come anticipato nel testo e specificato anche in Allegato 15, le elaborazioni sono state condotte in ipotesi demografiche di mortalità costante. Se, più correttamente, le ipotesi di mortalità fossero variabili, senza aggiustamento dei coefficienti di trasformazione, le differenze tra speranze di vita residua al pensionamento e numero di anni coperti dal montante contributivo, sarebbero destinate ad aumentare ulteriormente.

**Tab. 2.4 - Anni di pensione coperti da montante contributivo**  
**Anzianità al pensionamento: 35 anni**

Gestione	Età	Vita residua al pensionamento (*)	Anni di ingresso in assicurazione e anni al pensionamento											
			1960-1995		1970-2005		1980-2015		1990-2025		2000-2035		2010-2045	
			Retributivo				Misto				Contributivo			
			N. anni coperti da montante contributivo	Differenza da vita residua	N. anni coperti da montante contributivo	Differenza da vita residua	N. anni coperti da montante contributivo	Differenza da vita residua	N. anni coperti da montante contributivo	Differenza da vita residua	N. anni coperti da montante contributivo	Differenza da vita residua	N. anni coperti da montante contributivo	Differenza da vita residua
Dipendenti pubblici Ministeri	58	25.3	13.8	-11.5	14.9	-10.4	16.6	-8.7	20.9	-4.4	24.3	-1.0	24.4	-0.9
	62	21.8	13.8	-8.0	14.9	-6.9	15.4	-6.4	18.6	-3.2	20.9	-0.9	21	-0.8
	65	19.3	13.8	-5.5	14.9	-4.4	14.6	-4.7	16.9	-2.4	18.5	-0.8	18.6	-0.7
Dipendenti pubblici Enti locali	58	25.3	13.1	-12.2	15.4	-9.9	17.2	-8.1	17	-8.3	24.3	-1.0	24.4	-0.9
	62	21.8	13.1	-8.7	15.4	-6.4	16	-5.8	15.4	-6.4	20.9	-0.9	21	-0.8
	65	19.3	13.1	-6.2	15.4	-3.9	15.3	-4.0	14.2	-5.1	18.5	-0.8	18.6	-0.7
FLPD	58	25.3	15.9	-9.4	17.3	-8.0	19.5	-5.8	22.2	-3.1	24.3	-1.0	24.4	-0.9
	62	21.8	15.9	-5.9	17.3	-4.5	18.1	-3.7	19.7	-2.1	20.9	-0.9	21	-0.8
	65	19.3	15.9	-3.4	17.3	-2.0	16.9	-2.4	17.8	-1.5	18.5	-0.8	18.6	-0.7
Artigiani	58	25.3	3.1	-22.2	5.5	-19.8	11.4	-13.9	17.1	-8.2	22.3	-3.0	23.2	-2.1
	62	21.8	3.1	-18.7	5.5	-16.3	10.8	-11.0	15.4	-6.4	19.2	-2.6	20	-1.8
	65	19.3	3.1	-16.2	5.5	-13.8	10.3	-9.0	14.4	-4.9	17	-2.3	17.7	-1.6
Commercianti	58	25.3	-	-	5.6	-19.7	11.6	-13.7	17.4	-7.9	22.7	-2.6	23.6	-1.7
	62	21.8	-	-	5.6	-16.2	11	-10.8	15.7	-6.1	19.6	-2.2	20.3	-1.5
	65	19.3	-	-	5.6	-13.7	10.4	-8.9	14.3	-5.0	17.3	-2.0	18	-1.3

(\*) La vita residua è pari alla somma tra la vita residua del pensionato e del coniuge superstite (calcolata in base alla probabilità di lasciare famiglia ed alla aliquota di reversibilità del 60%)



### Parte III Vincoli, obiettivi ed aspetti critici della transizione previdenziale e del nuovo regime contributivo

Dall'analisi sviluppata nelle parti I e II è possibile trarre le seguenti indicazioni:

- a) Nonostante i risultati positivi conseguiti, nel breve periodo, dalle riforme degli Anni '90 sul piano del perseguimento della stabilità finanziaria, il rapporto spesa pensionistica/Pil appare destinato a ulteriore crescita.
- b) Il processo di armonizzazione avviato dalla riforma Amato del 1992 e continuato con le leggi 335/95 e 449/1997 ha ridotto i differenziali di trattamento fra categorie e generazioni che caratterizzavano il precedente sistema. Mentre l'applicazione integrale del sistema contributivo, previsto dalla legge 335/1995, dovrebbe condurre all'uniformità dei tassi di rendimento, vari indicatori segnalano la persistenza, durante il periodo di transizione, di rilevanti differenze di trattamento fra categorie e generazioni. Più precisamente, l'analisi riportata nella sezione 2.5 evidenzia, la persistenza di ampi divari (i) fra generazioni - a favore di quelle più anziane, protette dalla lenta transizione verso il nuovo regime contributivo - e (ii) tra categorie di lavoratori, a favore in particolare dei lavoratori autonomi.
- c) Considerando scenari demografici e occupazionali coerenti con le attuali tendenze e, in particolare, lo scenario "centrale" ISTAT 2000, l'offerta di lavoro tenderà a diminuire sensibilmente nonostante la probabile discesa del tasso di disoccupazione verso livelli più bassi dell'attuale e un parallelo aumento dei tassi di attività, con inevitabili effetti di incremento del numero di pensioni per occupato.
- d) Specularmente, appare preoccupante l'evoluzione prevista (sempre nell'ambito dello scenario demografico/economico sopra descritto) delle aliquote di equilibrio (paragrafo 2.4). In particolare, tale evoluzione mostra un aumento di circa 5 punti percentuali dell'aliquota di equilibrio media complessiva rispetto al livello attuale (42,1%). Tale aumento dovrà essere finanziato o all'interno del sistema previdenziale, mediante aumento dell'aliquota di finanziamento, oppure il divario dovrà essere coperto dalla fiscalità generale. Ove fosse perseguita la prima ipotesi, dati i vincoli di competitività internazionale, si determinerebbero conseguenze negative sul reddito disponibile dei lavoratori; qualora, viceversa, fosse perseguita la seconda opzione, si genererebbero ostacoli sul percorso di rientro del rapporto debito/Pil.
- e) Per quanto concerne la gestione dei parasubordinati sembra lecito attendersi un aumento dei versamenti in relazione al previsto incremento delle aliquote contributive e a una evoluzione dei monti imponibili superiore a quella prevista in sede di legge 335/95. Naturalmente, la "maturazione" del regime comporterà crescenti flussi di spesa nelle fasi successive. Restano comunque da monitorare gli effetti finanziari e sociali legati allo sviluppo di questa particolare categoria di lavoratori, così come evidenziato nella prima parte della presente relazione.
- f) Il mancato decollo della previdenza integrativa ha consentito risparmi di spesa (concessione di benefici fiscali minori del previsto) dei quali ci si può però difficilmente compiacere. Pur nel limitato orizzonte di operatività dei fondi pensione, se i tassi di adesione possono considerarsi non del tutto atipici rispetto alle esperienze di altri paesi, assai deludenti appaiono le contribuzioni, soprattutto dei giovani.

Ci si può domandare se, alla luce di tutto questo, il sistema previdenziale italiano possa continuare inalterato la sua transizione verso il regime delineato dalla legge 335/1995. Ci si può altresì domandare se tale configurazione debba considerarsi pienamente soddisfacente o non sia suscettibile di miglioramenti rispetto agli stessi obiettivi delineati dalla legge. La risposta a questi interrogativi presuppone un'attenta valutazione dei vincoli esogeni, nonché un'esplicitazione degli obiettivi della politica previdenziale nel nostro Paese, dal cui confronto possano emergere i punti di forza e quelli di debolezza dell'attuale disegno del sistema. A questa analisi è dedicata la terza parte del rapporto, nella quale, dopo una breve descrizione di vincoli e obiettivi, si delineano i punti critici sia della transizione in atto, sia della configurazione di regime del sistema previdenziale italiano.

### **3.1 I vincoli**

Ad avviso della Commissione l'eventuale ridisegno del sistema previdenziale non può non partire da una ricognizione dei vincoli, interni ed esterni al Paese, il cui mancato rispetto imporrebbe costi molto elevati, soprattutto alle generazioni giovani e a quelle future.

#### **3.1.1 I vincoli interni**

L'evoluzione demografica costituisce, come abbiamo ampiamente sottolineato, il primo vincolo interno all'azione di politica previdenziale. Pur non trascurando la grande incertezza connessa a proiezioni di lungo termine, sono oggi largamente conosciute sia la struttura della popolazione per classi di età dei prossimi decenni, sia le aspettative di vita alle diverse età. La Commissione ritiene quindi che, fatte salve variazioni drastiche nei flussi migratori, la struttura della popolazione in età lavorativa sia essenzialmente *predeterminata* per i prossimi due decenni e che non possa deviare molto dalle previsioni centrali Istat-2000 per i due decenni seguenti. La transizione demografica in atto impone quindi uno sforzo atto a consolidare maggiormente il sistema previdenziale pubblico e incentivare la formazione di risparmio previdenziale addizionale, incanalato nelle diverse forme della previdenza complementare, in modo da mantenere adeguati livelli di reddito nell'età di pensionamento per le generazioni anziane senza tuttavia penalizzare troppo quelle giovani

La giustizia di base costituisce un secondo vincolo al disegno di un sistema previdenziale. Con tale concetto la Commissione intende denotare il fatto che l'articolazione del sistema previdenziale deve: da un lato rispettare il principio assicurativo (eguaglianza dei rendimenti) evitando forme di discriminazione a favore di gruppi o generazioni particolari e, dall'altro, offrire strumenti ed incentivi che permettano ai lavoratori l'accumulazione, attraverso la contribuzione previdenziale (intesa in senso ampio), di una quantità di risorse sufficienti a garantire, nel periodo di vecchiaia, un reddito da pensione che appaia socialmente adeguato in proporzione al reddito medio del periodo lavorativo. Ad avviso della Commissione, soddisfare tale vincolo consente di evitare sia il conflitto fra appartenenti a gestioni diverse, sia la creazione sistematica (ovvero non dovuta a particolari accidenti individuali) di sacche di "anziani poveri" che richiederebbero poi un intervento compensativo ed assistenziale della fiscalità pubblica.

#### **3.1.2 I vincoli esterni**

Il Patto di Stabilità fra i paesi dell'Unione Europea costituisce il primo e più evidente fra i vincoli esterni. Il Patto di Stabilità implica che nessun paese membro può mantenere deficit strutturali della finanza pubblica e, dunque, che il movimento tendenziale del rapporto debito/Pil, specialmente per paesi in cui tale rapporto ha raggiunto valori fortemente superiori alla media come l'Italia, sia decrescente. Una crescita di lungo periodo della spesa previdenziale non può, pertanto, essere

finanziata con l'emissione di nuovo debito pubblico. Se dovesse realizzarsi, essa dovrà essere finanziata o da tassazione/contribuzione addizionale o da una riduzione equivalente di altre voci di spesa pubblica.

L'avvento della moneta unica, d'altra parte, preclude qualsiasi recupero di competitività attraverso la strada delle cosiddette "svalutazioni competitive". Ciò da un lato implica la necessità di mantenere una dinamica del costo del lavoro e del capitale che, corretta per la crescita delle rispettive produttività, sia allineata a quella dei Paesi concorrenti e, dall'altro, suggerisce di rendere la competitività dell'economia italiana meno dipendente dai costi. La progressiva internazionalizzazione ed apertura dell'economia mondiale fa sì che risulti opportuno mantenere una nozione non rigida del concetto di "paese concorrente", includendo tra questi anche i Paesi dell'Europa dell'Est in procinto o meno di entrare nella Comunità ed altri Emergenti; tuttavia, almeno per i prossimi anni, particolare attenzione in termini di competitività dovrà essere riservata ai Paesi confinanti o dell'area dell'Euro, economicamente più competitivi quali ad esempio, Germania e Svizzera che tra l'altro hanno già posto mano a riforme previdenziali.

Il Patto di Lisbona ed i successivi accordi di Stoccolma. Il Patto di Lisbona, firmato nel marzo del 2000, impegna i Paesi dell'Unione Europea a intraprendere politiche tese ad aumentare i tassi di attività e di occupazione. Gli obiettivi stabiliti per il tasso medio di occupazione al 2010 sono pari al 70% per il complesso della forza lavoro e al 60% per le donne. Per l'Italia il valore dei tassi totali di occupazione (riferiti alla popolazione con più di 15 anni) era, nel 2000, il 57,2% per i maschi e il 30,9% per le femmine (rispettivamente 68,4% e 40,% per la fascia d'età 15-65).

*Le recenti complementari decisioni del Consiglio straordinario di Stoccolma, del marzo 2001, richiedono, per il nostro Paese, una forte modifica nella struttura occupazionale, in quanto stabiliscono, tra l'altro, per il 2010, l'obiettivo di un **aumento al 50% del tasso di occupazione specifico per la fascia d'età compresa tra i 55 e i 64 anni**. Per l'Italia il valore del tasso di occupazione in questa fascia d'età era, nel 2000, il 27.7% (40.9% per i maschi e 15.3% per le femmine).<sup>29</sup>*

### 3.2 *Gli obiettivi*

La legge 335/1995 definisce con indicazioni valide anche in prospettiva, gli obiettivi del sistema previdenziale che, alla luce dei principi generali del nostro ordinamento previdenziale, possono essere sintetizzati come segue.

1. La stabilità finanziaria e il rispetto del vincolo di bilancio intertemporale impongono, da un lato, un livello economicamente sostenibile del rapporto fra spesa pensionistica e Prodotto Interno Lordo e, dall'altro, il raggiungimento tendenziale dell'equilibrio nel valore corrente e atteso delle entrate e delle prestazioni di ogni singola gestione. Il sistema contributivo, allorché sia ben congegnato, tende alla stabilità, evitando la formazione sistematica di disavanzi.
2. L'equità tra ed entro le generazioni è anzitutto quella riflessa nel principio di equivalenza attuariale, ossia il principio assicurativo che, comportando l'eguaglianza dei rendimenti sui contributi versati, preclude ogni forma di discriminazione a favore di settori occupazionali, gruppi o generazioni particolari, fatto salvo ovviamente il riconoscimento di condizioni

---

<sup>29</sup> Il prossimo vertice di Laeken, a chiusura della presidenza Belga, sulla scorta degli accordi di Stoccolma, oltre a confermare gli obiettivi occupazionali al 2010 preciserà anche gli obiettivi intermedi al 2005: un tasso di occupazione totale pari al 67% e al 57% per le donne. L'Italia ha già comunicato l'impegno al raggiungimento di un tasso di occupazione pari al 58,5% entro il 2005 e al 61,3% entro il 2010.

speciali a particolari categorie di lavoratori ad alto disagio. Il riconoscimento delle specificità della previdenza pubblica implica, d'altra parte, l'opportunità di contemperare tale principio assicurativo con forme di redistribuzione a favore delle storie lavorative meno fortunate e più discontinue, provvedendovi, attraverso *la fiscalità generale*, con esplicite e trasparenti scelte di politica sociale.

3. *La neutralità degli assetti previdenziali rispetto alle scelte di lavoro* – un obiettivo che discende coerentemente dai due precedenti – tende a evitare gli effetti indesiderati del sistema pensionistico sul funzionamento del mercato del lavoro. In particolare, si intendono evitare distorsioni: (a) sull'inserimento delle nuove generazioni nel mercato del lavoro (aliquote contributive di finanziamento elevate generano il fenomeno del lavoro sommerso e il ricorso a forme contrattuali caratterizzate da aliquote contributive più basse, come nel caso del parasubordinato); (b) sulla convenienza a proseguire il lavoro in età avanzata (aliquote elevate riducono tale convenienza, anzi la trasformano in un "costo", determinando l'abbandono precoce dell'attività da parte di lavoratori/lavoratrici ancora in giovane età).
4. *La diversificazione del risparmio previdenziale* riflette un principio di efficienza nell'allocazione delle risorse e richiede una componente privata a capitalizzazione accanto a quella pubblica a ripartizione. La prima - verosimilmente incentivata attraverso un trattamento fiscale di favore rispetto ad altre forme di risparmio (ma senza discriminazioni tra le diverse forme di risparmio previdenziale) – deve operare all'interno di un mercato regolato e trasparente, caratterizzato da una buona concorrenzialità tra i diversi attori e una considerevole diversificazione degli strumenti offerti. L'integrazione tra le due componenti – o, se si preferisce, l'adozione di una strategia "multipilastro" – è volta a favorire, per la generalità dei lavoratori, l'accumulazione di un adeguato ammontare di risparmio per l'età anziana, ossia tassi di sostituzione che evitino una caduta nel tenore di vita nell'età anziana.

### **3.3 I fattori critici**

La Commissione ha ritenuto doveroso individuare quei fattori di criticità che, dati *i vincoli*, rendono difficile, o addirittura impossibile, raggiungere gli obiettivi prefissati.

*La Commissione, pur segnalando nell'analisi che segue alcune delle direzioni in cui i provvedimenti di riforma dovrebbero dirigersi, non ha ritenuto opportuno addentrarsi in proposte specifiche, ritenendo più appropriato al compito consultivo e di verifica attribuitole dal Governo, fornire in questa sede indicazioni sui rischi insiti nella situazione corrente e futura.*

*La Commissione rimane ovviamente a disposizione del Governo per offrire una valutazione tecnica sull'adeguatezza di specifici provvedimenti volti all'eliminazione dei fattori di criticità qui discussi.*

L'analisi che segue è organizzata a partire dagli *obiettivi*, ovvero: per ciascuno dei quattro obiettivi sopra elencati, e tenendo conto dei *vincoli*, si individuano vari fattori che ne ostacolano il perseguimento. Per ragioni espositive sono state separate le osservazioni relative alla situazione attuale (di transizione), da quelle relative alla situazione di "regime" come disegnata nella legge 335/1995.

### 3.3.1 *Aspetti problematici della fase transitoria*

#### Stabilità Finanziaria

Come si è più volte sottolineato, se la recente stabilizzazione del rapporto spesa pensionistica/Pil deve essere considerata un risultato positivo, occorre ancora sottolineare come tale rapporto si collochi su un livello considerevolmente più elevato rispetto alla media Europea e come, secondo le proiezioni, esso sia destinato a crescere nei prossimi decenni. Inoltre, come risulta dal confronto tra le aliquote di equilibrio e le aliquote effettive e dalla considerazione del vincolo relativo all'andamento del costo del lavoro – che implica l'impossibilità pratica di portare le aliquote legali di finanziamento al livello richiesto dal pareggio tra contributi e prestazioni – gli squilibri finanziari appaiono destinati, almeno per i prossimi tre decenni circa, a un progressivo aggravamento. Pur nella complessità delle interrelazioni caratteristiche del sistema economico, va rilevato come un alto rapporto fra spesa previdenziale e Pil implichi un elevato assorbimento di risorse pubbliche, e quindi l'impossibilità di destinare tali risorse ad altri impieghi.

#### 3.3.1.1 *Il rapporto pensionati/occupati*

Il fattore fondamentale che influenza l'andamento del rapporto spesa/Pil è il rapporto fra il numero di pensionati e il numero di occupati. *Da almeno un quarto di secolo tale rapporto aumenta costantemente ed ha oramai raggiunto livelli di guardia.* Come evidenziato nella Parte II, le attuali tendenze porteranno a un aggravamento ulteriore della situazione nei prossimi decenni. Per invertire tali tendenze occorre mirare alle radici del problema. Queste possono essere individuate, oltre che nel costante e auspicabile allungamento della vita media attesa, nelle tre seguenti. (per ulteriori dettagli vedi *Allegato 16*)

- (i) Una bassa partecipazione delle donne e dei giovani al mercato del lavoro, per lo meno al mercato del lavoro ufficiale. Molti sono i fattori che concorrono a tale comportamento; fra di essi, la rigidità dell'organizzazione del lavoro e l'insufficiente offerta di servizi alla famiglia e alla donna (pubblici e non) costituiscono forse i due di maggiore rilievo.
- (ii) Una domanda di lavoro ufficiale strutturalmente debole. Anche in questo caso, fatte salve situazioni congiunturali d'indebolimento della domanda aggregata, risulta evidente come l'alto costo del lavoro emerso (in relazione sia a quello di paesi concorrenti, sia a quello del lavoro irregolare) e la scarsa flessibilità delle condizioni contrattuali (a fronte di situazioni territoriali e settoriali altamente eterogenee) giochino un ruolo di primo piano.
- (iii) Una vita lavorativa utile che si va riducendo progressivamente per effetto dell'aumento dell'età di ingresso nel mercato del lavoro e dell'anticipazione dell'età di uscita. Quest'ultimo fenomeno, probabilmente il più importante dal punto di vista strutturale, è esaminato in maggiore dettaglio nel successivo paragrafo 3.3.1.4.

#### 3.3.1.2 *Le aliquote di equilibrio*

Come già sottolineato in precedenza, le aliquote di equilibrio risultano superiori a quelle di finanziamento per la generalità delle gestioni considerate e che tale divario è destinato a peggiorare nella parte centrale del periodo di previsione considerato.

L'ampliamento di tale divario è destinato a produrre pressioni sul costo del lavoro o sulla fiscalità generale.

Il vincolo imposto dall'adozione della moneta unica e dall'andamento del prezzo unitario dei prodotti commerciabili implica la difficoltà di compensare il predetto incremento con un corrispondente aumento delle aliquote di finanziamento. Questa considerazione si basa sulla

constatazione che, non essendo possibile aumentare il costo del lavoro per ragioni di competitività, si renderebbe necessaria una riduzione del salario netto o del margine di beneficio delle imprese.

### **Equità**

Come già sottolineato, la nozione di equità adottata dalla legge 335/1995 è principalmente quella dell'uguaglianza dei tassi di rendimento impliciti del sistema. A tale nozione la Commissione continua a fare riferimento.

#### *3.3.1.3 Le iniquità distributive*

L'esistenza di forti disparità di trattamento fra generazioni e categorie professionali durante la fase di transizione emerge chiaramente dai risultati riportati nel paragrafo 2.5 e nei relativi Allegati. In particolare, l'analisi condotta dalla Commissione, da un lato, conferma la permanenza di forti disparità tra generazioni a favore di quelle con maggiore anzianità contributiva e, dunque, sottratte in tutto o in parte al sistema contributivo. Dall'altro, evidenzia una disparità tra categorie di lavoratori a sfavore dei dipendenti privati, ad eccezione di quelli iscritti ai fondi speciali per i quali permangono condizioni di privilegio. L'analisi condotta utilizzando sia l'indicatore dei tassi interni di rendimento sia la differenza tra annualità di pensione coperte dai contributi versati e annualità di godimento, evidenzia come il sistema contributivo riduca fino ad annullare tali sperequazioni. Ciò risulterà tanto più vero quanto più rapidamente il sistema contributivo troverà applicazione e quanto più esso diventerà aderente alla dinamica demografica e rafforzerà la correlazione tra contributi e prestazioni.

### **Neutralità delle norme previdenziali rispetto alle scelte lavoro**

Si osserva anzitutto che l'obiettivo di neutralità – pienamente recepito dalla formula contributiva – è però lungi dall'essere realizzato, sia per il divario di aliquote oggi esistente tra categorie, sia per la persistenza, ancora per decenni, di formule retributive nel calcolo delle pensioni.

#### *3.3.1.4 Il sottoutilizzo del potenziale di lavoro*

Con tale espressione, la Commissione intende riferirsi alle distorsioni esercitate dai parametri del sistema pensionistico (elevatezza dell'aliquota contributiva, requisiti di accesso e formula retributiva) sulle scelte di partecipazione al mercato del lavoro e di pensionamento.

Secondo i dati della Rilevazione Trimestrale delle Forze di Lavoro dell'ISTAT, considerando la popolazione in età lavorativa (15-65 anni di età), il rapporto tra inoccupati (disoccupati e non forze di lavoro) e occupati è aumentato quasi costantemente negli ultimi 20 anni, passando dal 79% del 1980 all'87% del 2000, e ha raggiunto livelli assai elevati rispetto a quelli osservati negli altri paesi dell'Unione Europea. Il rapporto è aumentato in particolare tra i maschi, i giovani (da 16 a 30 anni di età) e nella fascia di età interessata al fenomeno del pensionamento (da 51 a 65 anni di età).

Le donne nella fascia di età centrale (31-50 anni di età) sono l'unico gruppo demografico per il quale si osserva, per contro, una chiara tendenza alla diminuzione del rapporto (vedi Fig.1 nell'Allegato 16, che contiene anche un'analisi più dettagliata della questione). Poiché è difficile - e probabilmente non auspicabile - che aumenti il tasso d'occupazione dei giovani tra i 15 ed i 25 anni, e dati i livelli non lontani dagli altri paesi del tasso d'occupazione degli uomini della classe d'età centrale (25-54), il problema del sottoutilizzo del potenziale di lavoro si manifesta in particolare nel gruppo delle donne e delle persone nella fascia d'età 51-65. Una rilettura attenta degli impegni impliciti nel patto di Lisbona e, in particolare, nell'accordo di Stoccolma, conferma che di questo si

tratta. Quanto sopra sottolinea un aspetto critico fondamentale del sistema pensionistico italiano: la bassa età media di pensionamento. Questo vale sia in termini assoluti, dato il livello attuale della speranza di vita, sia in termini relativi, rispetto agli altri paesi dell'Unione Europea e dell'OCSE e, con maggior forza, per la componente femminile del mercato del lavoro.

### **Diversificazione del risparmio previdenziale**

#### *3.3.1.5 Il mancato decollo della previdenza complementare*

La Commissione ha ampiamente documentato, nella parte I, il mancato decollo della previdenza complementare. Si elencano di seguito i fattori che, ad avviso della Commissione, costituiscono gli ostacoli principali a tale decollo.

Esiste, anzitutto, una evidente scarsità di risorse a disposizione dei potenziali aderenti. Tale scarsità è dovuta, per i lavoratori dipendenti privati e pubblici, in parte al livello elevato dell'aliquota contributiva per il finanziamento del sistema pubblico e in parte alla tassazione diretta del reddito da lavoro.

La crescita degli ammontari accantonati e, pertanto, delle prestazioni future, può registrare uno sviluppo, dato il livello delle retribuzioni e del costo del lavoro, riportando a coerenza gli obiettivi dichiarati (crescita delle risorse gestite) con gli strumenti utilizzati, quali il TFR; la liberazione di quote dell'attuale costo del lavoro e la possibilità di riallocare presso i fondi pensione quote di ricchezza finanziaria oggi altrimenti impiegate.

In secondo luogo, si evidenzia una scarsa concorrenza tra le diverse tipologie di fondi (negoziali, aperti e piani pensionistici individuali), dovuta all'esistenza di forti restrizioni all'utilizzo, da parte dei lavoratori dipendenti, dei fondi pensione "aperti" e delle altre forme individuali. L'auspicata maggiore concorrenza avrebbe effetti particolarmente positivi per coloro che operano nelle micro e nelle piccole imprese, i quali difficilmente possono aderire a forme negoziali per motivi organizzativi e logistici. L'ipotesi di equiparazione tra forme individuali e fondi negoziali, tuttavia, dovrebbe – a giudizio della Commissione - anche prevedere che, ai fini di un più elevato grado di tutela, gli iscritti siano garantiti da "responsabili indipendenti".

In terzo luogo, occorre rimuovere gli ostacoli alla partecipazione ai fondi pensione per i lavoratori del pubblico impiego, anche in assenza di utilizzazione del TFR.

Sarebbero inoltre necessarie, da un lato, una semplificazione delle procedure; dall'altro, una revisione delle norme giuslavoristiche e fiscali, attualmente eccessivamente complesse; e infine una revisione del sistema di tassazione dei contributi e delle prestazioni nell'ottica di una maggiore convenienza per l'aderente. In tal senso, l'abolizione del limite percentuale sui redditi potrebbe garantire un flusso di contributi più elevato e anche una maggiore libertà di scelta sulle allocazioni del risparmio disponibile per ciascun individuo.

La Commissione sottolinea inoltre la necessità di eliminare le distorsioni della concorrenza dovute a regolamentazioni non omogenee tra le diverse forme di risparmio previdenziale (fondi pensione e forme pensionistiche individuali). Infine, occorrerebbe dare un quadro di stabilità alle aspettative dei soggetti coinvolti, dal lato sia della domanda (potenziali aderenti), sia dell'offerta (soggetti promotori e collocatori dei fondi), in contrasto con i continui interventi legislativi degli ultimi anni. Occorrerebbe pertanto procedere in modo definitivo alle modifiche necessarie, assicurando all'intero settore un quadro di certezze.

### 3.3.1.6 L'elevata componente contributiva e fiscale nel costo totale del lavoro

A giudizio della Commissione, l'alto carico contributivo e fiscale sul costo totale del lavoro agisce da freno allo sviluppo dell'occupazione regolare. La forte crescita negli ultimi 3-4 anni della figura professionale del "parasubordinato con unico committente", costituisce, sempre a giudizio della Commissione, un indizio rilevante degli effetti positivi che riduzioni del carico contributivo potrebbero avere sulla domanda di lavoro e sulla creazione di occupazione regolare, in differenti settori economici e differenti aree del territorio nazionale. (per un confronto internazionale vedi *Allegato 17*)

### 3.3.2 Aspetti problematici del regime contributivo

L'analisi finora svolta ha riguardato gli aspetti problematici della fase di transizione. Esistono, tuttavia, dei miglioramenti possibili alle modalità di funzionamento del sistema contributivo che possono aumentarne l'efficacia proprio in relazione al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità finanziaria e di uniformità dei trattamenti pensionistici.

#### 3.3.2.1 Criticità strutturali

Una prima è rappresentata dalla distinzione e dalla divaricazione, operata dalla legge, tra aliquota di computo e aliquota di finanziamento. La normativa attualmente in vigore prevede la coesistenza di due distinte aliquote: l'una, detta di "computo", utile ai fini della determinazione della misura del trattamento; l'altra, di "finanziamento", è quella che determina la misura dell'onere gravante sui redditi per il finanziamento del sistema. La Commissione raccomanda di sottoporre ad attenta verifica la misura delle attuali divergenze. Ciò in quanto ogni differenziazione incide in modo sostanziale sui tassi di rendimento impliciti, alterando, perciò, sia l'equilibrio finanziario, sia l'equità intra-generazionale. La scelta di differenziare l'aliquota di computo da quella di finanziamento deve essere supportata da una solida motivazione. (per una analisi dei costi impliciti nella differenza tra le due aliquote, vedi *Allegato 18*)

Un secondo fattore critico è strutturalmente forse anche più rilevante. Si tratta delle modalità di aggiornamento dei coefficienti di trasformazione (art.1, comma 11, della legge 335/95). Tali modalità prevedono una cadenza decennale per la revisione. A fronte di rapidi aumenti della speranza di vita, la revisione decennale dei coefficienti di trasformazione determina un innalzamento dei tassi di rendimento effettivi al di sopra di quelli sostenibili, con diversi effetti negativi. La revisione decennale tende infatti a generare forti discontinuità di trattamento fra coorti molto simili di pensionati. Soggetti che si vedono "costretti" ad accedere al pensionamento successivamente alla revisione registrerebbero una riduzione significativa dei coefficienti "attesi", rispetto a quelli di pensionati con decorrenza della prestazione antecedente, ad esempio, di un solo anno. Per di più, la revisione dei coefficienti ad intervalli decennali, non avendo efficacia sullo stock delle pensioni già in pagamento, causerebbe la creazione di trattamenti superiori a quelli di equilibrio, a parità di tutte le altre condizioni, rispetto all'allungamento della speranza di vita. A giudizio della Commissione, occorre evitare il cumularsi per un periodo così lungo di pensioni erogate con tassi di rendimento interni (si veda anche in paragrafo 2.5) superiori rispetto a quelli effettivamente sostenibili dal sistema.

Una possibile soluzione potrebbe essere quella di procedere a una revisione ad intervalli temporali più brevi e con soluzioni "automatiche". Infine occorrerebbe procedere al calcolo di coefficienti di trasformazione anche per le età anagrafiche inferiori ai 57 anni e superiori ai 65 anni.



### 3.3.2.2 *Altri aspetti critici*

- a) Integrazione al trattamento minimo. Nel regime misto, gli effetti finanziari derivanti dall'applicazione pro quota del sistema contributivo risultano di fatto vanificati dall'integrazione al trattamento minimo in tutti quei casi in cui l'importo a calcolo (quota retributiva e contributiva) risulti inferiore al minimo. Inoltre ciò produce effetti distorsivi sul piano equitativo nel passaggio dal sistema misto a quello contributivo (in quanto l'integrazione al minimo non è applicata pro quota).
- b) Opzione. Lo schema dell'opzione così come delineato dal dlgs n. 180/1997 presenta taluni profili di problematicità (vedi *Allegato 12*). Il decreto-legge n. 158/2001 li ha parzialmente risolti, modificando il sistema di calcolo. Resta aperta la questione della corretta interpretazione dell'art. 1, comma 23 della l. 335/95 (ovvero se la facoltà di opzione sia esercitabile dai soggetti che si trovano nel regime retributivo). Sussiste altresì l'esigenza di affrontare alcune questioni di carattere generale, quali il "tetto contributivo", e il calcolo del coefficiente di capitalizzazione attraverso l'utilizzo della media mobile quinquennale del Pil.
- c) Cumulo nel contributivo. La legge finanziaria 2001 (articolo 72, legge n. 288/2000) ha rivisto la disciplina del cumulo pensione-reddito da lavoro nei casi di pensioni dirette liquidate con il sistema retributivo o misto. Per le pensioni liquidate con il contributivo permane invece una diversa disciplina, ai sensi dell'art. 1 della legge 335/95. Appare quindi necessaria una ulteriore riflessione, anche in riferimento ai soggetti assicurati che dovessero optare per il sistema contributivo (per un approfondimento, vedi *Allegato 13*)
- d) Sistema misto per gli iscritti alla gestione Cpdel dell'Inpdap. In seguito alla legge 724/94 le aliquote di rendimento applicate nel sistema retributivo sono state uniformate al 2% annuo. L'art. 2, c. 19 della legge 335/95 ha poi stabilito che l'aliquota di rendimento complessiva, con riferimento all'intera attività lavorativa, non può comunque superare quella precedentemente prevista in ciascun ordinamento. L'introduzione del sistema retributivo nella sua forma di sistema misto (per gli iscritti con anzianità inferiore a 18 anni a fine 1995) sembrerebbe determinare, nell'ambito Inpdap (gestione ex Cpdel), effetti distorsivi dovuti all'anomala curva dei rendimenti prevista dalla tabella allegata alla legge 965/65 (vedi tabella in *Allegato 14* per i lavoratori dipendenti enti locali); tale tabella prevede una aliquota pari a quasi il 25% con un solo anno di contribuzione, e per le successive anzianità introduce una progressione che prevede incrementi inferiori al 2% fino a 23 anni di anzianità contributiva. Dalle circolari con cui l'Inpdap ha precisato le modalità applicative delle norme citate si ricaverrebbe la irragionevole conseguenza che anche periodi brevissimi di anzianità contributiva nella Cpdel determinerebbero comunque l'applicazione di aliquote di rendimento intorno al 25%.
- e) Sistema contributivo per le casse dei liberi professionisti di cui al decreto legislativo 103/96. Il d.lgs. 103/96 ha previsto la tutela previdenziale per i liberi professionisti che in precedenza ne erano privi. Di conseguenza sono state istituite alcune nuove casse private: psicologi, biologi, infermieri professionali, periti industriali e un ente pluricategoriale (che comprende agronomi, chimici, geologi). Le nuove casse hanno recentemente evidenziato, in riferimento ai risultati di gestione contenuti nei conti consuntivi relativi al 1999, alcune contraddizioni contenute nell'applicazione del sistema contributivo previsto dalla legge 335. In particolare, si segnala che le modalità di valorizzazione dei contributi non risultano coerenti con le date di effettivo versamento dei medesimi, ingenerando oneri ripetuti e crescenti per questi enti previdenziali.
- f) L'utilizzo delle contribuzioni figurative: La Commissione infine sottolinea la necessità di monitorare attentamente l'utilizzo delle contribuzioni figurative data l'elevata incidenza

sulla spesa previdenziale annua. Le stime, al momento molto provvisorie, considerano tale incidenza pari a circa il 10% della spesa. Tale istituto dovrebbe essere utilizzato, anche in un quadro di corresponsabilizzazione tra le parti, per lo sviluppo di politiche sociali tra le quali spicca la maternità. Un uso eccessivo potrebbe ridurre l'efficacia del sistema contributivo che, come noto, tende ad una stretta correlazione tra contributi versati e prestazioni.