

Doc. XVI-bis  
n. 1

# RELAZIONE

DELLA

## COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE  
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

(RELATORE Michele DE LUCA)

SU

**RIFORMA DEL SISTEMA PENSIONISTICO E COERENZA  
CON LE LINEE DI SVILUPPO DELL'ECONOMIA**

PRESENTATA ALLA PRESIDENZA DELLE CAMERE IL 16 LUGLIO 1997

---

*in esito ad una procedura d'esame della materia, svolta, ai sensi dell'articolo 50, comma primo, del Regolamento del Senato, nelle sedute del 10 e 15 luglio 1997 e conclusa con il conferimento al presidente, senatore Michele De Luca, dell'incarico della definitiva redazione del testo*

---

## INDICE

<b>Premessa</b> .....	<i>Pag.</i>	4
<b>1</b>	<b>La spesa pubblica: spesa complessiva, spesa sociale e spesa pensionistica; un confronto con i principali paesi europei</b>	
1.1.	La spesa pubblica: l'«anomalia» della spesa per interessi .....	» 5
1.2.	La spesa pubblica per funzioni: l'«anomalia» della spesa per trasporti e comunicazioni .....	» 6
1.3.	La spesa pubblica per prestazioni sociali e le relative componenti: l'«anomalia» della spesa pensionistica .	» 7
1.4.	Parte previdenziale e parte assistenziale della spesa pensionistica .....	» 9
1.5.	I valori aggiornati al 1996 della spesa pensionistica in Italia .....	» 12
<b>2</b>	<b>La riforma del sistema pensionistico del 1995: la verifica nel primo anno di applicazione delle nuove regole e lo stato di attuazione delle deleghe</b>	
2.1.	La fase di regime: sostenibilità e aspetti equitativi del sistema pensionistico .....	» 14
2.2.	La fase transitoria e la sostenibilità macroeconomica ...	» 15
2.3.	I risultati della verifica della riforma nel 1996 e nei primi mesi del 1997 .....	» 17
2.4.	Le deleghe sull'armonizzazione dei diversi regimi pensionistici .....	» 20
<b>3</b>	<b>Ipotesi di riforma del sistema pensionistico emerse nel dibattito</b>	
3.1	La riforma del sistema pensionistico all'interno di una riforma complessiva del <i>welfare State</i> .....	» 23
3.2	Le indicazioni sulle pensioni contenute nel documento della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (Commissione Onofri) .....	» 25

3.3	Ipotesi di riforma del sistema pensionistico emerse nel dibattito e loro implicazioni anche sul piano finanziario .....	Pag.	26
3.3.1	Interventi che modificano i requisiti per l'accesso al pensionamento (effetto numero) .....	»	26
	A. Revisione dei requisiti per l'accesso alla pensione d'anzianità .....	»	26
	B. Revisione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia .....	»	27
3.3.2	Interventi che correggono i meccanismi di calcolo delle pensioni degli attuali pensionati e pensionandi (effetto importo) .....	»	28
	A. Applicazione del metodo pro-rata a tutti i lavoratori .....	»	28
	B. Revisione dei criteri d'indicizzazione delle pensioni .....	»	28
	C. Penalizzazioni negli importi delle pensioni d'anzianità di nuova liquidazione .....	»	30
	D. Applicazione del criterio contributivo di calcolo della pensione .....	»	30
3.3.3	Interventi volti ad aumentare le entrate contributive ....	»	31
	A. Elevamento aliquota contributiva dei lavoratori autonomi .....	»	31
	B. Contributo di solidarietà .....	»	31
	C. Evasione ed elusione contributiva .....	»	32
	<b>Conclusioni</b> .....	»	34
	<b>Tavole</b> .....	»	36
	<b>Grafici</b> .....	»	44

Premessa.

1. La legge istitutiva (legge 9 marzo 1989, n. 88, art. 56) attribuisce a questa Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale la competenza a vigilare:

- a) «sull'efficienza del servizio in relazione alle esigenze degli interessati, all'espletamento delle gestioni e sull'utilizzo dei fondi disponibili;
- b) sulla programmazione dell'attività degli enti e sui risultati di gestione in relazione alle esigenze dell'utenza;
- c) sull'operatività delle leggi in materia previdenziale e sulla coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia».

Nell'ambito della propria competenza istituzionale (di cui alla lettera c della disposizione citata), la Commissione, in considerazione del dibattito in corso sulle prospettive di riforma dello Stato sociale, ha avviato, subito dopo la propria costituzione (marzo 1997), una procedura informativa su «*riforma pensionistica e coerenza del sistema previdenziale con le linee di sviluppo dell'economia*».

Nelle sedute dal 20 marzo al 29 maggio sono stati auditi dalla Commissione: il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, il professore Tiziano Treu (20 marzo); il professore Paolo Onofri, presidente della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, istituita dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (2 aprile); il professore Andrea Monorchio, Ragioniere generale dello Stato (3 aprile); il professore Giovanni Geroldi del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (9 aprile); il professore Giovanni Billia, presidente dell'Inps (16 aprile); il dottore Mauro Seppia, presidente dell'Inpdap (17 aprile); l'avvocato Pietro Magno, presidente dell'Inail (6 maggio); il dottore Corrado Mannucci, segretario generale aggiunto dell'Unione generale del lavoro e il dottore Gaetano Cerioli, segretario generale della Confederazione Italiana Sindacati Autonomi Lavoratori (14 maggio); il dottore Giuseppe Cerroni, segretario generale della Confcommercio e il dottore Giuseppe Capanna della giunta della Confesercenti (15 maggio); il dottore Luciano Petracchi, vice presidente della Confederazione generale italiana dell'artigianato, il dottore Alberto De Crais della Confederazione nazionale dell'artigianato e delle piccole imprese, il dottore Paolo Melfa, segretario nazionale della Confederazione autonoma sindacati artigiani (22 maggio); il dottore Vittorio Castelli della Confapi, e, della Confindustria, il professore Innocenzo Cipolletta direttore generale e il dottore Antonio Torella (27 maggio); il dottore Elio Corrente della Cisl, il dottore Pietro Larizza della Uil e il dottore Beniamino Lapadula della Cgil (28 maggio); il dottore Gianfranco Spiller della Coldiretti, il dottore

Roberto Caponi della Confagricoltura e il dottore Angelo del Gaizo della Cia (29 maggio).

2. Sulla base degli elementi acquisiti, questa Commissione ha approvato ai sensi dell'art. 50, comma 1, del regolamento del Senato la presente relazione su «*riforma del sistema pensionistico e coerenza con le linee di sviluppo dell'economia*».

Si tratta di un contributo che, senza invadere le competenze delle Assemblee parlamentari e del Governo nella stessa materia, la Commissione intende offrire al dibattito in corso sulle prospettive di riforma dello Stato sociale, confidando che possa risultare utile al chiarimento dei problemi ed alla definizione delle ipotesi di soluzione che sono finora emerse. Preme sin d'ora sottolineare che, in difetto di *indicatori oggettivi*, il confronto con altri paesi europei è risultato – anche all'esito della procedura informativa – l'unico parametro di valutazione circa l'adeguatezza qualitativa e quantitativa della spesa sociale anche nel nostro paese.

La relazione intende in tal modo contribuire all'uso corretto del metodo comparatistico prospettato.

## **1 La spesa pubblica: spesa complessiva, spesa sociale e spesa pensionistica; un confronto con i principali paesi europei**

### **1.1 La spesa pubblica: l'«anomalia» della spesa per interessi.**

La spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche, considerata al lordo degli interessi sul debito pubblico, rappresenta in Italia una quota del Pil superiore al 52 per cento (52,7 nel 1996; tavola 1). Nel periodo 1980-93 tale aggregato ha registrato una crescita in termini di Pil pari a circa 15 punti percentuali (di cui ben 9 nel periodo 1980-85), mentre nel periodo successivo si evidenzia un netto miglioramento: nel 1994 e nel 1995 l'incidenza sul Pil della spesa pubblica è diminuita in misura pari, rispettivamente, a 2,5 e 2,8 punti percentuali; nel 1996 essa risale, registrando una crescita pari a circa 6 decimi di punto. Confrontando i valori del nostro paese con quelli registrati dai principali paesi europei – quali Francia, Germania e Regno Unito – nel 1995 (ultimo anno in cui i dati sono disponibili), si osserva che l'Italia registra un rapporto tra spesa pubblica e Pil inferiore solo a quello della Francia e nettamente superiore a quello osservabile in Germania e Regno Unito (tavola 1).

La componente interessi, che assume particolare rilevanza nel caso dell'Italia, si colloca nel 1996 al 10,8 per cento del Pil, rappresentando una quota pari ad oltre il 20 per cento della spesa pubblica complessiva: la dinamica della spesa per interessi mostra una crescita molto rapida fino al 1993; essa diminuisce di circa 1 punto percentuale nel 1994 per poi risalire nel 1995 e scendere nuovamente nel 1996 ad un valore inferiore a quello del 1994. Con riferimento agli altri paesi europei, la spesa per interessi si colloca nel 1995 su valori nettamente inferiori a quelli

registrati dall'Italia, con differenziali negativi di oltre 7 punti percentuali.

Vista l'anomala dinamica in Italia dell'onere per interessi, la spesa pubblica al netto di tale voce presenta nel nostro paese valori inferiori a quelli di Francia e Germania, mentre continua a registrare valori superiori al Regno Unito.

La spesa pubblica complessiva e la spesa per interessi (1995)  
(valori espressi in % del Pil)

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito
Spesa pubblica	52,1	54,1	49,1	42,5
di cui				
spesa per interessi	11,4	3,8	4,0	3,6

### ***1.2 La spesa pubblica per funzioni: l'«anomalia» della spesa per trasporti e comunicazioni.***

Con riferimento alla scomposizione della spesa pubblica totale nelle diverse funzioni (tavola 2) (1), i cui dati sono disponibili per Italia e Regno Unito fino al 1994 e per Francia e Germania solo fino al 1992 e 1993, in tutti i principali paesi europei la voce «previdenza ed assistenza» rappresenta la componente maggiore della spesa totale, attestandosi su livelli superiori al 30 per cento della spesa pubblica complessiva e rappresentando in percentuale del Pil una quota pari a circa il 21-21,5 per cento in Francia e Germania, il 18 per cento in Italia, per scendere al 16,6 per cento nel Regno Unito (tavola 2).

In riferimento alla voce «sanità» i valori più consistenti, in termini sia della spesa pubblica complessiva sia del Pil, risultano registrati dalla Francia; l'Italia, che nel 1994 registra una spesa sanitaria pari al 5,8 per cento del Pil, presenta valori in linea con quelli registrati dal Regno Unito e inferiori a quelli osservabili in Germania. La spesa per «istruzione» presenta in Francia livelli leggermente superiori rispetto agli altri paesi europei; l'Italia, con un 5 per cento in termini di Pil, si colloca in una posizione intermedia.

Per la voce «difesa» emerge che l'Italia, nel confronto con i paesi considerati, si pone, insieme alla Germania, su livelli nettamente inferiori, con valori che in percentuale del Pil si collocano al di

(1) I valori relativi alla spesa pubblica complessiva indicati nella tavola 2 non coincidono con quelli della tavola 1 poichè in qual caso le spese in conto capitale sono considerate al netto delle entrate in conto capitale. Inoltre, con riferimento all'Italia, mentre i dati della tavola 1 risultano aggiornati al 1996 con revisione della serie storica, quelli relativi alla spesa pubblica per funzioni (tavola 2) sono fermi al 1994, per il quale anno non disponiamo ancora dei nuovi dati sulle singole funzioni.

sotto della soglia del 2 per cento; il Regno Unito con il 3,6 per cento del 1994 si pone su valori superiori alla Francia.

In relazione alla voce «apporti all'economia», che comprende le spese effettuate dalle Pubbliche Amministrazioni a beneficio dei settori produttivi, l'Italia presenta valori superiori rispetto agli altri paesi europei: nel 1994 le risorse devolute a tale comparto rappresentano sul totale della spesa pubblica il 9,7 per cento (negli altri paesi oscillano fra il 7,3 per cento del Regno Unito e il 9,1 per cento della Germania) e in rapporto al Pil il 5,3 per cento (contro il 3,3 in Francia e Regno Unito e il 4,5 in Germania). Il divario registrato dall'Italia rispetto agli altri paesi europei è imputabile principalmente alla spesa sostenuta per «trasporti e comunicazioni», che rappresenta nel nostro paese una quota del Pil (3,1 per cento) nettamente superiore a quella che si evidenzia negli altri paesi (1,5 per cento in Francia, 1,6 per cento nel Regno Unito e 2,1 per cento in Germania).

Con riferimento alle altre voci, nel nostro paese le spese per «servizi generali» appaiono relativamente elevate, rappresentando una quota del Pil pari al 4,6 per cento. Infine, con riferimento alla voce «altre spese», si può osservare che il dato dell'Italia è nettamente superiore a quello osservabile negli altri paesi europei, in quanto comprende una larga parte della spesa per interessi.

Le funzioni della spesa pubblica per le quali l'Italia registra i valori più elevati nel confronto con gli altri paesi  
(valori espressi in % del Pil)

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito
Servizi generali	4,6	3,9	3,3	1,9
Trasporti e comunicazioni	3,1	1,5	2,1	1,6
Altre	10,1	3,3	3,3	1,6

### **1.3 La spesa pubblica per prestazioni sociali e le relative componenti: l'«anomalia» della spesa pensionistica.**

Con riferimento alla spesa complessiva per prestazioni sociali (tavola 3) (2), che rappresenta una delle componenti più dinamiche dell'intera spesa pubblica, l'Italia presenta la quota meno elevata rispetto al Pil, registrando nel 1994 (ultimo anno in cui sono disponibili i dati per gli altri paesi europei) il 24,3 per cento; tale quota sale infatti al 26,7 per cento nel Regno Unito, al 28,9 per cento

(2) I valori indicati nella tavola 3, di fonte Eurostat, si riferiscono al totale delle Istituzioni, includendo dunque, oltre alla spesa delle Amministrazioni Pubbliche, anche la spesa delle imprese e delle istituzioni sociali varie.

in Francia e ad oltre il 29 per cento in Germania, collocandosi nella media dei paesi europei al 24,8 per cento.

All'interno delle risorse complessivamente devolute alla protezione sociale, quelle destinate alla spesa per i trattamenti pensionistici relativi alla vecchiaia, invalidità e superstiti rappresentano, nella generalità dei paesi industrializzati, una delle componenti principali nonché più dinamiche dell'intera spesa sociale, ponendosi su valori superiori al 50 per cento sul totale delle prestazioni sociali. Tuttavia, con riferimento all'Italia, la spesa per pensioni rappresenta nel 1994 una quota del Pil (17,2 per cento) e della spesa sociale complessiva (70,76 per cento e 61,5 per cento considerando le pensioni di vecchiaia e reversibilità e non quelle di invalidità) superiore, non solo al valore registrato nella media dell'Unione europea (Ue), ma anche a quelli registrati dai principali paesi europei quali Francia, Germania e Regno Unito, con differenziali positivi che variano dai 2,4 punti percentuali della Germania ai 3 punti percentuali del Regno Unito. Nel 1980 la spesa pensionistica italiana sul Pil (11,35 per cento) era in linea con la media Ue (11,2 per cento), registrando un valore inferiore a quello rilevato nelle maggiori economie europee; negli anni successivi invece essa vede crescere la sua incidenza sul Pil fino a registrare, alla fine del periodo di osservazione, un differenziale positivo rispetto al valore medio Ue pari a circa 4 punti percentuali in termini di Pil e a 16,4 punti percentuali in termini di spesa sociale totale.

La spesa sociale e la spesa per pensioni IVS in base ai dati Eurostat (1994)  
(valori espressi in % del Pil)

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito	Media Ue (a)
Spesa sociale	24,31	28,9	29,57	26,74	24,82
di cui					
Pensioni IVS	17,2	14,31	14,84	14,19	13,31

(a) Media semplice costituita sui valori dei 12 paesi membri Ue al 31 dicembre 1992

Ciò consente di avanzare alcune prime considerazioni. La prima è che, almeno nei paesi esaminati, non esiste sempre una stretta correlazione fra le risorse devolute alla spesa pensionistica e quelle volte alla copertura delle prestazioni sociali nel loro complesso: nel nostro paese, ad esempio, che risulta caratterizzato dai più elevati valori della spesa pensionistica, ciò non sembra imputabile necessariamente ad una crescita generalizzata dell'insieme della spesa sociale, che si pone come abbiamo visto in linea con la media Ue (24,3 per cento contro il 24,8 per cento nel 1994).



La seconda considerazione, strettamente legata alla precedente, è che nel nostro paese, agli elevati valori registrati dalla spesa pensionistica, fanno riscontro valori generalmente più contenuti di altre prestazioni sociali – quali quelle relative alle agevolazioni per la famiglia, la maternità, l’abitazione e la disoccupazione – che in altri paesi hanno conosciuto uno sviluppo maggiore. Sembra di poter dire che in Italia le pensioni, talora, abbiano svolto la funzione di ammortizzatore sociale (è sufficiente pensare, tra l’altro, all’istituto dei prepensionamenti, al quale si è fatto un ricorso massiccio negli anni di grave crisi industriale, e agli altri trattamenti percepiti in età anticipata rispetto all’ordinaria età pensionabile), facendosi impropriamente carico di altre forme di protezione sociale a sostegno del reddito. I servizi assistenziali alle famiglie e ai cittadini privi di lavoro diversi dai trattamenti pensionistici rappresentano in Italia percentuali del Pil al di sotto della soglia dell’1 per cento, quando negli altri paesi presi in esame rappresentano quote del Pil superiori al 2 per cento (tavola 3). Questa circostanza sembra così confermare la progressiva trasformazione del *welfare State* italiano in uno Stato erogatore di pensioni.

Le ragioni delle tendenze della spesa pensionistica italiana non possono ascriversi al processo di invecchiamento demografico in quanto, come emerge dai documenti della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale (Nvsp) nonché dall’audizione del Ragioniere Generale dello Stato Monorchio, l’indice di dipendenza degli anziani fra il 1980 e il 1994 è aumentato in misura decisamente inferiore rispetto alla spesa pensionistica in percentuale del Pil. Dunque, le ragioni di tale andamento attengono soprattutto alle caratteristiche del quadro normativo che, in relazione sia alle modalità di calcolo sia ai requisiti di accesso al pensionamento, è risultato maggiormente favorevole rispetto a quello osservabile negli altri paesi europei. Tuttavia, come emerge dall’audizione del Ragioniere Generale dello Stato Monorchio, il processo di invecchiamento demografico comincerà a manifestare a pieno i suoi effetti a partire dai primi anni del prossimo secolo.

#### ***1.4 Parte previdenziale e parte assistenziale della spesa pensionistica***

Come emerge dai documenti della Commissione Onofri, ai fini di una corretta comparazione della spesa per pensioni fra i diversi paesi europei e allo scopo di valutare l’esatta entità del fenomeno, pare utile separare all’interno dell’aggregato spesa per pensioni le varie componenti, in relazione alla natura – previdenziale o assistenziale – del trattamento pensionistico, cercando di depurare la spesa previdenziale anche da altre componenti, quali le prestazioni in natura e i trattamenti erogati dagli schemi di previdenza integrativa privati che, in base alla metodologia utilizzata dall’Eurostat, sono considerati all’interno della spesa per pensioni (tavola 4).

Con «previdenza in senso stretto» ci riferiamo alle prestazioni pensionistiche di vecchiaia, invalidità e superstiti, il cui diritto, essendo

connesso allo svolgimento di una determinata attività lavorativa, si acquista in dipendenza del versamento di contributi ad una gestione previdenziale per il periodo minimo stabilito (oltrechè del possesso degli altri requisiti prescritti) dall'ordinamento interno di ciascun paese. I trattamenti qui considerati sono quelli erogati sia dal sistema pensionistico pubblico di base (1° pilastro) sia dai fondi di previdenza integrativa obbligatori gestiti anch'essi all'interno dell'area pubblica; ad esempio, per l'Italia questi ultimi, che hanno conosciuto uno sviluppo molto modesto, sono rappresentati dai fondi per il personale del parastato.

Nella voce «assistenza» confluiscono invece quelle prestazioni che prescindono dalla posizione contributiva del beneficiario e vengono finanziate dalla fiscalità generale: si tratta di prestazioni, volte a garantire un livello minimo di reddito da pensione, che generalmente risultano erogate in base alla verifica di uno stato di effettivo bisogno (*means-tested schemes*), i cui parametri di riferimento sono costituiti dai livelli reddituali del pensionato e, eventualmente, dalla composizione del nucleo familiare (persone a carico, ecc.). In riferimento al nostro paese, in questa voce confluiscono le pensioni sociali, le pensioni di guerra nonché quelle erogate dal Ministero dell'interno a favore degli invalidi civili, ciechi e sordomuti.

Vi sono poi altre tipologie di prestazioni che per la loro natura si collocano in una posizione intermedia fra previdenza ed assistenza: ci riferiamo in particolare ai prepensionamenti, che sono volti a favorire la fuoriuscita dal mercato del lavoro di soggetti per riduzioni di forza lavoro legate a processi di ristrutturazione industriale, e ad altre prestazioni, non previste dal nostro quadro normativo, erogate allo scopo di promuovere e favorire l'occupazione dei disabili (voce previdenza/assistenza della tavola 4).

Altra e diversa componente della spesa pensionistica è costituita, in base alla metodologia utilizzata dall'Eurostat, dalle prestazioni in natura volte alla copertura di cure mediche e spese di alloggio e sistemazione, le quali, in relazione alla loro natura, confluiscono nelle singole funzioni della spesa sociale. Infine i trattamenti, erogati dai piani pensionistici integrativi privati, sono inclusi nella spesa pensionistica pubblica: in particolare, l'onere sostenuto in Italia per il cosiddetto trattamento di fine rapporto (Tfr) è stato considerato fra gli schemi di previdenza integrativa in quanto può essere equiparato ai fondi pensione interni (cosiddetti *book reserve*), particolarmente diffusi in Germania, in cui la «promessa pensionistica» del datore di lavoro viene formalizzata tramite un accantonamento a bilancio di un fondo.

Se consideriamo la spesa pensionistica al netto delle prestazioni in natura e dei trattamenti di previdenza integrativa (Totale A+B+C della tavola 4), l'Italia riduce il differenziale positivo rispetto a Francia e a Germania, ma non rispetto al Regno Unito, in cui la previdenza integrativa ricopre un ruolo di primo ordine.

Depurando tale aggregato dalla parte più propriamente assistenziale, otteniamo la spesa per «previdenza in senso stretto»: il differenziale positivo registrato dall'Italia si riduce a 1,8 punti percentuali rispetto alla Francia e a 1,36 punti percentuali rispetto alla Germania. Il divario ri-

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

spetto al Regno Unito si mantiene sempre su valori elevati (5,4 punti percentuali) in quanto in questo paese il sistema previdenziale pubblico si avvicina ai regimi di tipo universalistico, che garantiscono prestazioni più contenute di tipo *flat-rate*, indipendenti dall'anzianità contributiva e dal livello del reddito da lavoro.

Parte previdenziale ed assistenziale della spesa per pensioni (1993)  
(valori espressi in % del Pil)

	Italia	Francia	Germania	Regno Unito
1. Previdenza in senso stretto - Pensioni IVS (a) (al netto delle pensioni di anzianità)	13,58 (11,1)	11,77	12,2	8,22
2. Previdenza/assistenza (b) TOTALE (1)+(2)	0,28 13,86	0,35 12,12	0,25 12,48	0,01 8,23
3. Assistenza (c) TOTALE (1)+(2)+(3)	1,36 15,22	1,13 13,25	0,32 12,79	0,72 8,95
Prestazioni in natura Altre prestazioni (d) TOTALE GENERALE	0,48 1,46 17,16	0,72 0,38 14,35	0,76 1,17 14,72	1,45 3,12 13,52

(a) Comprensiva delle integrazioni al minimo

(b) Comprende i prepensionamenti e altri assegni e sussidi.

(c) Per l'Italia tale aggregato è costituito dalle pensioni sociali, dalle pensioni di guerra e dalle pensioni erogate a favore degli invalidi civili, ciechi e sordomuti.

(d) Comprende la previdenza complementare e per l'Italia il Trattamento di fine rapporto (Tfr).

Inoltre, se per l'Italia l'aggregato «previdenza in senso stretto» viene considerato al netto della quota delle pensioni integrate al trattamento minimo coperte dallo Stato (pari a circa il 2 per cento del Pil nel 1993), la spesa per pensioni sembra in linea con quella della Francia e si colloca al di sotto del valore registrato dalla Germania. Va precisato tuttavia che tale operazione dovrebbe riguardare anche gli altri paesi europei, in quanto sia in Francia sia in Germania viene garantita la corresponsione di una pensione di importo minimo, il cui onere è compreso con tutta probabilità all'interno della voce previdenza e che sulla base delle informazioni in nostro possesso non riusciamo a incorporare.

Inoltre, un ulteriore elemento di specificità del nostro sistema è riconducibile all'istituto delle pensioni in età anticipata rispetto all'età pensionabile (pensioni di anzianità), che nel 1996 rappresentano circa il 2,45 per cento del Pil. La spesa per previdenza in senso stretto al netto di tale voce scenderebbe così all'11,1 per cento del Pil. Tuttavia, come emerge dall'audizione di Geroldi (si veda anche il paragrafo 3.1), la pensione di anzianità ha finora svolto la funzione impropria di ammor-

tizzatore sociale, attenuando i problemi occupazionali della manodopera più anziana; infatti, negli altri paesi europei, in cui l'età media al pensionamento è più elevata rispetto all'Italia, la quota di spesa per il sostegno del reddito dei lavoratori disoccupati anziani è molto più alta che nel nostro paese.

### ***1.5 I valori aggiornati al 1996 della spesa pensionistica in Italia***

Con riferimento ai valori aggiornati per l'Italia al 1995 e 1996, l'andamento della spesa pensionistica ha registrato miglioramenti significativi negli anni più recenti (tavola 5): ciò è attribuibile ai numerosi provvedimenti legislativi che a partire dal 1993 hanno interessato tale comparto, primo fra tutti il decreto legislativo 503/92 (riforma Amato), che ha introdotto misure strutturali – quali l'elevamento dell'età pensionabile e la sospensione della perequazioni in termini reali delle pensioni – e misure temporanee – quali il differimento del termine per l'indicizzazione delle pensioni ai prezzi e il blocco delle pensioni di anzianità per tutto il 1993. Oltre alla riforma Amato si sono avuti numerosi provvedimenti legislativi che hanno sospeso il pagamento dei trattamenti pensionistici anticipati fino a tutto il 1995.

Con riferimento alle variazioni percentuali annue registrate dalla spesa pensionistica nel suo complesso, esse si riducono significativamente nel periodo successivo al 1993: dagli incrementi superiori al 10 per cento registrati prima del 1992 si passa al 6,3 per cento circa del 1993 e 1994 e al 6 per cento del 1995. Anche in termini di incidenza sul Pil la spesa pensionistica si mantiene pressochè costante negli anni 1993-94 (con valori pari, rispettivamente, al 15,1 e 15,2 per cento), per scendere al 14,9 per cento nel 1995.

Nel 1996 la spesa pensionistica è cresciuta in base ad un tasso di crescita più elevato (8 per cento circa) ma comunque inferiore a quelli registrati prima del 1992. L'impennata della spesa pensionistica non va comunque messa in relazione al mancato funzionamento della riforma Dini, che ha invece consentito di ottenere risparmi consistenti soprattutto sul fronte delle pensioni di anzianità, ma ad altri provvedimenti legislativi che hanno interessato gli anni precedenti: oltre alla ripresa del pagamento delle pensioni di anzianità, si segnalano l'onere per perequazione, non corrisposto nel 1995, e il pagamento della parte corrente degli oneri connessi alle sentenze della Corte Costituzionale su doppie integrazioni al minimo e pensioni di reversibilità, il cui importo è ammontato per il 1996 a circa 2.500 miliardi.

Con riferimento alla scomposizione della spesa pensionistica nelle 3 principali categorie (vecchiaia, invalidità e superstiti), l'onere più consistente è rappresentato dai trattamenti di vecchiaia (11,4 per cento del Pil nel 1996); seguono le pensioni di reversibilità (2,7 per cento) e, in ultimo, si collocano quelle di invalidità (1,13 per cento). Alla determinazione della crescita della spesa pensionistica contribuiscono in misura prevalente i trattamenti di vecchiaia, che nel periodo 1990-96 registrano un incremento in termini di incidenza sul Pil dell'ordine di circa 1,5

punti percentuali, e in misura contenuta le pensioni di reversibilità (0,26 punti percentuali); quelle di invalidità si mantengono invece costanti sul Pil.

In relazione alla diversa natura delle prestazioni pensionistiche, quelle che sono riconducibili alla natura assistenziale – integrazioni al minimo, pensioni sociali, prepensionamenti, invalidità civile – rappresentano nel 1996 una quota del Pil pari a circa il 2,8 per cento, di cui ben l'1,56 per cento registrato dalle integrazioni al minimo e lo 0,87 per cento dalle pensioni di invalidità civile erogate dal Ministero dell'interno. I trattamenti assistenziali si mantengono tuttavia pressochè costanti in percentuale del Pil, registrando tassi di crescita relativamente contenuti.

La spesa per pensioni in Italia (1994-96)  
(valori espressi in % del Pil)

	1994	1995	1996
Vecchiaia	11,1	10,99	11,24
di cui:			
Pensioni sociali	0,21	0,19	0,19
Integrazioni al minimo (esclusi i prepensionamenti)	1,79 0,18	1,65 0,16	1,56 0,16
Superstiti	2,61	2,55	2,62
(escluse le pensioni di guerra)	0,09	0,08	0,08
Invalidità	0,26	0,23	0,26
(escluse le pensioni agli invalidi civili)	0,97	0,92	0,87
TOTALE	13,97	13,77	14,12

Le proiezioni della spesa per pensioni prodotte con il modello della Ragioneria Generale dello Stato, i cui risultati verranno illustrati nel paragrafo 2.2, fanno riferimento all'onere sostenuto per i trattamenti pensionistici di cui al presente prospetto illustrativo.

## **2 La riforma del sistema pensionistico del 1995: la verifica nel primo anno di applicazione delle nuove regole e lo stato di attuazione delle deleghe**

### **2.1 La fase di regime: sostenibilità e aspetti equitativi del sistema pensionistico**

Le principali novità introdotte a regime dalla riforma Dini consistono nel passaggio ai fini del calcolo della pensione dal sistema retributivo a quello contributivo (con l'introduzione del criterio della correlazione – che non si identifica, tuttavia, con l'equivalenza attuariale – tra contributi e prestazioni (3)), nella sostanziale abolizione delle pensioni di anzianità e nell'omogeneizzazione fra le diverse gestioni pensionistiche istituite per i lavoratori dipendenti (pubblici e privati) e per quelli autonomi.

La riforma Dini ha costituito un notevole passo in avanti rispetto alla riforma Amato – che già aveva introdotto miglioramenti significativi rispetto alla normativa precedente – nel garantire, da un lato, la sostenibilità finanziaria e macroeconomica del sistema pensionistico (incompatibile con regole di calcolo troppo generose, che avevano consentito tassi impliciti di remunerazione dei contributi superiori a quelli di equilibrio) e, dall'altro, gli aspetti equitativi (attraverso il superamento dei tassi di rendimento molto eterogenei, che avevano favorito le posizioni assicurative più forti a danno di quelle più deboli, le carriere veloci a scapito di quelle lente e le carriere brevi rispetto a quelle lunghe).

Con riferimento alla sostenibilità della spesa pensionistica, la formula contributiva rappresenta uno strumento più trasparente e flessibile del sistema retributivo al fine di consentire l'immediata verifica della sostenibilità di un sistema pensionistico, con effetti positivi in termini di controllabilità macroeconomica e finanziaria: a regime e in stato stazionario (4), la riforma garantisce per definizione un tasso di crescita del debito pensionistico e, dunque, della futura spesa per pensioni pari al tasso di crescita del Pil, se questo cresce all'1,5%; il rapporto tra debito pensionistico e Pil aumenta (peggiora) se il Pil cresce meno dell'1,5% e diminuisce (migliora) nel caso contrario (5).

Con riferimento agli effetti distributivi, la riforma Dini introduce un evidente miglioramento dal punto di vista dell'equità del sistema ri-

---

(3) In realtà non si tratta di un criterio di equivalenza attuariale puro in quanto la trasformazione dei contributi in rendita tiene conto anche di alcuni elementi estranei a tale principio: infatti, i contributi vengono capitalizzati in base al tasso di crescita del Pil e i coefficienti di trasformazione del montante contributivo in rendita sono stati costruiti incorporando una crescita reale del Pil di lungo periodo e la speranza di vita del coniuge superstite.

(4) Un sistema è in stato stazionario quando la struttura demografica della popolazione assicurata non muta nel tempo.

(5) Questo risultato dipende dal fatto che il montante contributivo è trasformato in rendita vitalizia tramite coefficienti di trasformazione (crescenti con l'età anagrafica) che incorporano una crescita di lungo periodo del Pil ipotizzata all'1,5%.

spetto alla riforma Amato, operando una redistribuzione delle risorse a favore dei soggetti che presentano età anagrafiche elevate al pensionamento e carriere lavorative piatte. Con riferimento al coefficiente di copertura, che esprime il rapporto fra prestazione previdenziale al pensionamento e ultima retribuzione, con il sistema retributivo l'importo della pensione è funzione dell'anzianità contributiva e della dinamica salariale ma risulta indipendente dall'età anagrafica; nel nuovo sistema di calcolo la prestazione, essendo determinata in base alla speranza di vita e, dunque, alla vita residua al pensionamento, risulta funzione crescente dell'età di pensionamento (6). In relazione ai tassi di rendimento impliciti, intendendo con questo termine il tasso che permette di uguagliare il montante dei versamenti contributivi al valore attuale delle rate di pensione percepite, la riforma Dini garantisce rendimenti che si mantengono pressochè stabili al variare dell'anzianità contributiva e dell'età al pensionamento in luogo della variabilità dei tassi garantiti dalla riforma Amato, che non prevedeva alcun correttivo di tipo attuariale per le differenze nelle speranze di vita al pensionamento.

## 2.2 La fase transitoria e la sostenibilità macroeconomica

Per quanto riguarda la fase transitoria, il passaggio dal sistema di calcolo retributivo al sistema contributivo – che si applica immediatamente, quanto integralmente, solo ai nuovi assunti – opera *pro rata* per i lavoratori con meno di 18 anni di versamenti contributivi al 31 dicembre 1995, mentre per gli iscritti con maggiore anzianità contributiva continua a trovare applicazione il sistema retributivo così come disciplinato dalla legge Amato (legge 503/92) e corretto, solo in parte, dalla riforma Dini. Per questi ultimi soggetti le nuove disposizioni, che hanno modificato le modalità di accesso al pensionamento di anzianità (7), vanno nella direzione di ridurre le disomogeneità di trattamento fra i diversi comparti del lavoro dipendente (privato e pubblico), fino al parzia-

---

(6) Ad esempio, un soggetto che presenta una dinamica salariale in termini reali pari all'1,5 per cento, realizzerà con il nuovo sistema un coefficiente di copertura pari a circa il 78,9 per cento dell'ultima retribuzione, nell'ipotesi di pensionamento a 65 anni, contro il 54,5 per cento in caso di pensionamento a 57 anni; in base alla normativa Amato a regime il coefficiente sarebbe risultato in entrambi i casi del 64,4 per cento.

(7) Dal lato della spesa, gli interventi operativi sin dai primi anni di applicazione della riforma riguardano il comparto delle pensioni di anzianità: i risparmi risultano affidati a penalizzazioni e a ritardi nella fruizione dei diritti per il percepimento di tali trattamenti (effetto numero), piuttosto che a modifiche delle modalità di calcolo della pensione (effetto importo); il meccanismo del *pro rata*, come abbiamo visto, risulta operante infatti solamente per coloro che al 31 dicembre 1995 hanno maturato un'anzianità contributiva inferiore ai 18 anni. In particolare, gli interventi sul fronte delle pensioni d'anzianità sono a carattere strutturale nella misura in cui introducono il requisito congiunto di anzianità contributiva e di età anagrafica o, in alternativa, il solo requisito di anzianità contributiva che risulta gradualmente elevato; al contrario, le altre misure riguardano la data di percepimento della pensione che viene posticipata rispetto alla data della maturazione del requisito tramite l'introduzione delle cosiddette finestre.

le superamento dell'istituto delle pensioni d'anzianità nel 2008 (8). Tuttavia, nel delineare il passaggio dalle vecchie alle nuove regole di calcolo, la riforma corregge solo in parte la disciplina del pensionamento di anzianità; viene elevato, infatti, il requisito (contributivo e/o anagrafico) per l'accesso al pensionamento, ma rimane ancora in vigore il vecchio sistema di calcolo della pensione. Si avrà perciò ancora per una lunga fase di transizione il permanere di elementi di iniquità intra e inter-generazionale (con differenze di trattamento a seconda delle carriere e dell'età al pensionamento) e una più ridotta portata finanziaria delle nuove regole, che non appare in grado di evitare un aumento del rapporto fra spesa pensionistica e Pil nel medio termine, dispiegando i suoi effetti stabilizzanti solo nel lunghissimo periodo.

Dall'analisi dell'evoluzione della spesa per pensioni su un periodo di 50 anni, sulla base delle previsioni prodotte dal modello elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS), emerge che l'incidenza della spesa pensionistica, passando dal 13,7 per cento dell'anno iniziale al 14 per cento alla fine del periodo di simulazione, registrerebbe un incremento contenuto dell'ordine di 0,3 punti percentuali; nella fase intermedia, tuttavia, l'aggregato sale fino a raggiungere il 15,7 per cento nel 2030 (grafico 1).

Il rapporto della spesa per pensioni sul Pil può essere scomposto nel prodotto di due fattori, quali il rapporto fra pensionati e occupati (rapporto demografico) e il rapporto fra pensione media e produttività del lavoro (rapporto normativo-istituzionale). Il rapporto demografico mostra un andamento differenziato durante il periodo di simulazione: esso si mantiene pressochè costante fino al 2020, in seguito al calo delle pensioni di invalidità (legge 222/84) e all'elevamento dei requisiti di anzianità ed età anagrafica per l'accesso al pensionamento, mentre dopo tale data il rapporto registra un'impennata a causa del passaggio delle generazioni del *baby boom* dalla fase attiva a quella di quiescenza. Il rapporto normativo-istituzionale mostra un andamento opposto rispetto a quello evidenziatosi per il rapporto demografico: la pensione media sulla produttività del lavoro cresce significativamente fino al 2015, a causa della permanenza del metodo di calcolo retributivo, per diminuire nel periodo successivo; la progressiva flessione del rapporto che si evidenzia dopo il 2015 è dovuta al meccanismo di revisione decennale dei coefficienti di trasformazione, al metodo di calcolo contributivo e all'assenza di indicizzazione reale, che produce effetti più consistenti nella seconda parte del periodo di previsione. Tuttavia tale flessione, che è in grado di contenere nel lungo periodo gli effetti negativi dovuti all'impennata del rapporto demografico, non sembra sufficiente a stabilizzare la spesa pensionistica sul Pil nella fase intermedia.

---

(8) Per i trattamenti liquidabili con il sistema retributivo, l'istituto delle pensioni di anzianità non risulta del tutto superato, in quanto permane la possibilità di accedere al pensionamento, anche se con regole più stringenti rispetto alle precedenti, ad età anagrafiche inferiori a quelle previste per la pensione di vecchiaia.



### 2.3 I risultati della verifica della riforma nel 1996 e nei primi mesi del 1997

Nonostante la riforma stessa abbia indicato il 1998 come l'anno in cui effettuare una prima verifica dei suoi risultati, l'esigenza di intervenire nuovamente nel comparto pensionistico, anche in vista della riforma complessiva del *welfare State*, ha fatto sorgere l'esigenza di anticipare i tempi della verifica. Anche se il 1996 non può essere considerato un anno molto significativo ai fini della valutazione della tenuta della riforma – sia perchè rappresenta un lasso di tempo troppo breve sia perchè alcune norme non sono ancora pienamente operative – si possono esaminare gli effetti finanziari positivi sul fabbisogno, confrontando i primi risultati con i risparmi stimati in origine nella relazione tecnica allegata alla riforma stessa.

Come emerge nel documento prodotto dal Nucleo di valutazione della spesa previdenziale (Nvsp), nel 1996 gli effetti finanziari positivi sul fabbisogno di tali interventi sono stati valutati, in sede originaria, in 9.244 miliardi (tavola 6, sezione A). Gli effetti negativi invece sono stati stimati in 616 miliardi e sono riconducibili prevalentemente al mancato gettito d'imposta, relativo al ricalcolo delle basi imponibili derivante dall'applicazione delle nuove norme, e agli incentivi fiscali a favore della previdenza complementare (tavola 6, sezione A).

Effetti finanziari sul fabbisogno derivanti dalla legge 335/95 – anno 1996

Interventi normativi	Valori assoluti (in miliardi di lire)
Effetti finanziari positivi	9.244
Pensioni d'anzianità	3.578
Pensioni di reversibilità	286
Lavoro parasubordinato	2.604
Contributo Gescal	1.984
Ampliamento base contrib. settore pubblico	615
Altre misure	177
Effetti finanziari negativi	- 616
Effetti complessivi	8.628

Fonte: Relazione tecnica allegata alla legge 335/95

La verifica ha riguardato in primo luogo le pensioni d'anzianità che, oltre ad essere interessate dalle misure più rilevanti dal lato della spesa, vengono individuate come il principale elemento per valutare la tenuta e la sostenibilità della riforma nel breve periodo, tanto più che i trattamenti anticipati vengono individuati da più parti come uno dei comparti da colpire in caso di interventi correttivi della riforma pensionistica.

L'impennata delle nuove liquidazioni per trattamenti pensionistici anticipati registrata nel 1996 rispetto agli anni precedenti riflette la pre-

senza di una situazione anomala che non può essere messa in relazione al mancato funzionamento della recente riforma pensionistica ma al fatto che, per effetto del superamento del «blocco» dei pensionamenti d'anzianità, si sono liquidate le pensioni di ben 3 anni di congelamento (9). Al fine di valutare la tenuta della riforma sul fronte delle pensioni d'anzianità, pare dunque corretto valutare gli effetti di contenimento derivanti, da un lato, dalle norme volte a ritardare l'erogazione effettiva della pensione, rispetto alla data di maturazione dei requisiti, e, dall'altro, dalle disposizioni che, introducendo requisiti più stringenti per l'accesso al trattamento anticipato, incidono, riducendolo, sul numero di pensioni di nuova liquidazione; si tratta poi di confrontare l'andamento delle pensioni d'anzianità, effettivamente liquidate nel 1996, con gli andamenti stimati in sede di previsione originaria.

Il confronto, effettuato sui dati disponibili a tutto il 1996, evidenzia un miglioramento rispetto alle previsioni originarie in termini di numero di pensioni (-39.300 in valore assoluto) e di onere complessivo (circa 800 miliardi) (tavola 7).

Monitoraggio delle pensioni d'anzianità con decorrenza nell'anno 1996

Dati previsionali		Dati accertati		Variazioni	
Numero pensioni	Onere totale (mld)	Numero pensioni	Onere totale (mld)	Numero pensioni	Onere totale (mld)
417.160	6.245	377.869	5.422	- 39.291	- 823

Dai dati sulle singole finestre emerge che una quota consistente di pensioni d'anzianità liquidate nel 1996 deriva proprio dai soggetti appartenenti alle leve di pensionamento degli anni precedenti che, a causa del «blocco», non sono potuti accedere al pensionamento in un periodo precedente. Inoltre, sono risultate minori del previsto le richieste di pensionamento da parte dei soggetti che hanno cominciato a maturare i nuovi requisiti proprio a partire dal 1996, a conferma di una certa efficacia dei nuovi vincoli introdotti dalla riforma.

Con riferimento alle gestioni pensionistiche dell'Inps, al miglioramento contribuisce sostanzialmente la gestione dei lavoratori dipendenti (Fpld) - che evidenzia un consistente risparmio in termini sia di numero sia di importo unitario - in quanto per le gestioni degli autonomi l'esiguo risparmio in termini di numero viene annullato dall'aumento degli importi delle pensioni effettivamente liquidate (tavola 7, sezione A).

(9) Ricordiamo la L. 438/92 che ha stabilito la sospensione del pagamento delle pensioni d'anzianità per tutto il 1993, il successivo D.L. 553/94 che dal settembre 1994 ha reintrodotta il blocco dei trattamenti pensionistici anticipati, la L. 724/94 (Finanziaria Berlusconi) che lo ha prorogato fino all'entrata in vigore di uno specifico provvedimento di riordino del sistema previdenziale e, in ultimo, la legge di riforma 335/95 che ha stabilito il permanere del blocco fino a tutto il 1995.

Con riferimento al comparto del pubblico impiego, il miglioramento in termini di spesa complessiva pari a 273 miliardi, deriva per 245 miliardi dalla gestione dei dipendenti statali (il peggioramento - e, cioè, l'aumento - del numero delle pensioni liquidate è più che compensato dalla riduzione degli importi mensili) e per 28 miliardi dalle altre gestioni dell'Inpdap (il miglioramento del numero risulta quasi annullato dal peggioramento degli importi delle pensioni) (tavola 7, sezione B).

Peraltro, nei primi mesi del 1997, i dati provenienti dall'operazione di monitoraggio delle pensioni d'anzianità evidenziano un peggioramento rispetto a quelli preventivati. Le gestioni dell'Inps hanno contabilizzato, per il quadrimestre gennaio-aprile, un numero di pensionamenti pari a 105.000 contro i 93.400 preventivati (+11.600 trattamenti), evidenziando un onere aggiuntivo in termini di spesa complessiva di circa 100 miliardi. I dati provenienti dal comparto del pubblico impiego risultano ancora più allarmanti, segnalando la forte ed impreveduta ripresa dei pensionamenti di anzianità: le richieste hanno superato quelle preventivate in origine di ben 40.000 trattamenti, concentrati prevalentemente nel comparto della scuola. Ciò comporta un aggravio di spesa consistente, nonostante lo scaglionamento dei pensionamenti della scuola e il blocco di 6 mesi del pagamento delle indennità di fine servizio dei dipendenti pubblici (decreto legge 79/96).

In riferimento alla nuova gestione previdenziale per il lavoro parasubordinato, istituita presso l'Inps dalla legge 335/95, le maggiori entrate previste originariamente hanno subito una flessione a causa principalmente delle modifiche intervenute nel quadro normativo in relazione alla platea dei soggetti interessati, alla posticipazione dei termini per l'istituzione e, dunque, al versamento dei contributi. La diminuzione del numero dei soggetti interessati è in parte connessa all'esclusione dal pagamento del contributo stabilita per i pensionati ultrasessantacinquenni, i professionisti iscritti agli albi per i quali sono in via di costituzione le relative casse di categoria e i promotori finanziari che, in base alla legge finanziaria per il 1997, devono iscriversi obbligatoriamente alla gestione degli esercenti attività commerciali dell'Inps. Sulla base dei dati contabilizzati dall'Inps a tutto il 1996 il nuovo gettito è stato stimato in un ammontare pari a circa 1.000 miliardi nel 1996 (contro i 2.600 miliardi stimati in origine): il minor gettito è dovuto, oltre che alla flessione ora ricordata

del numero delle iscrizioni (10), anche al più contenuto reddito pro capite dichiarato (11).

Il minor gettito derivante dal contributo del lavoro parasubordinato risulta tuttavia compensato nel 1996 dal maggior gettito connesso all'operazione di regolarizzazione contributiva, riaperta dal decreto legge 166/96 più volte reiterato fino al decreto legge 499/96: a fronte di una stima iniziale di circa 2.000 miliardi, le riscossioni straordinarie si sono attestate per il 1996 ad un valore pari a circa 3.000 miliardi. Il gettito del condono previdenziale è stato appositamente utilizzato a copertura delle mancate entrate del contributo del lavoro parasubordinato in dipendenza dei rinvii dell'esercizio della delega per l'istituzione della nuova gestione.

In riferimento alle rimanenti disposizioni legislative che agiscono sulle entrate, l'importo effettivo del maggior gettito nel 1996 non è disponibile in quanto è ancora in corso l'elaborazione sui moduli dei versamenti contributivi dell'ultima parte dello scorso anno: le eventuali differenze fra i dati effettivi e quelli stimati potrebbero essere connesse solamente al quadro macroeconomico di riferimento che, tramite il numero degli assicurati e le retribuzioni medie, influenza l'andamento della base imponibile ai fini contributivi.

La ritardata partenza dei fondi pensione complementari nel corso del 1996 ha reso nullo l'effetto negativo atteso sul gettito per un importo pari a 204 miliardi, che va quindi detratto dai maggiori oneri ricadenti sul fabbisogno stimati in 616 miliardi.

In relazione al complesso delle misure sopra esaminate, il saldo 1996 tra valori accertati e valori previsti risulta dunque positivo per un ammontare pari a 445 miliardi se si tiene conto anche del maggior gettito, rispetto alle previsioni originarie, derivante dal condono previdenziale (tavola 7, sezione B).

Saldo fra valori previsti e valori a consuntivo di alcune voci - anno 1996

Interventi normativi	Valori assoluti (in miliardi di lire)
Pensioni d'anzianità	800
Lavoro parasubordinato	- 1.549
recupero crediti contribuiti a compensazione	1.000
Imposte fondi complementari	204

(10) Il numero delle iscrizioni contabilizzate dall'Inps nel 1996 è risultato nel complesso pari a circa 740.000 soggetti, con una flessione del 25 per cento circa rispetto alle stime originarie: tale flessione è dovuta sostanzialmente alle iscrizioni dei soggetti con copertura previdenziale (che sono risultati pari a circa 226.000 in luogo dei 610.000 previsti), dato che le iscrizioni derivanti dai soggetti senza copertura previdenziale hanno superato i dati previsionali (511.755 iscritti contro i 390.000 stimati in origine).

(11) Il reddito annuo pro capite è risultato in media pari a circa 20 milioni (contro i 30 milioni stimati in origine) per i collaboratori coordinati e continuativi e a circa 30 milioni (in luogo dei 36 milioni della previsione iniziale) per i professionisti.

TOTALE

455

#### ***2.4 Le deleghe sull'armonizzazione dei diversi regimi pensionistici***

Una delle linee guida della recente riforma del sistema pensionistico consiste nell'armonizzazione dei diversi trattamenti, che implica un processo di ridefinizione dei regimi cosiddetti speciali nell'ambito del regime generale. Tale armonizzazione è stata attuata con appositi decreti legislativi che sono stati emanati entro il termine previsto per l'esercizio delle deleghe, ovvero entro il 30 aprile di quest'anno.

Nel rispetto del criterio di gradualità e con attenzione ai diritti quesiti, tale processo avrebbe dovuto condurre alla massima convergenza possibile sui punti qualificanti dell'impianto prescelto per l'Assicurazione generale obbligatoria (Ago), quali l'adozione del metodo contributivo e, in relazione alle pensioni liquidate in base al metodo retributivo o al *pro rata*, la revisione dei requisiti anagrafici e contributivi di accesso alla prestazione. Al contrario, nonostante l'emanazione degli appositi decreti legislativi, il processo di armonizzazione è da più parti considerato sostanzialmente insufficiente in quanto alcuni dei regimi speciali continuano a mantenere trattamenti ed istituti più favorevoli rispetto a quelli generali, in particolare riguardo sia ai livelli delle aliquote contributive sia ai requisiti di accesso e alle modalità di calcolo della pensione.

Da qui l'esigenza, da più parti prospettata, di intervenire nuovamente per rafforzare il processo di armonizzazione: la desiderabilità di regole uguali per tutti i regimi pensionistici sembra un obiettivo prioritario per la Commissione Onofri (che raccomanda «*l'applicazione rigorosa dei principi e della lettera della riforma per quanto riguarda l'esercizio delle deleghe e l'emanazione dei rilevanti decreti ministeriali*») e anche per il Tesoro, in quanto rappresenta un'importante base di partenza per riaprire il confronto fra Governo e parti sociali (anche) sul capitolo delle pensioni.

Ne risulta auspicata un'applicazione più rigida dei criteri di armonizzazione (in alcuni casi si tratterà di introdurre regole più stringenti, in altri di rivedere l'estrema gradualità con cui si converge a regime), che conduca alla «unificazione» dei regimi diversi (Onofri).

Il processo di armonizzazione dei trattamenti pensionistici ha interessato sia regimi pensionistici speciali interni all'Inps, sostitutivi o esclusivi dell'Assicurazione generale obbligatoria (elettrici, telefonici, volo e agricoli), sia regimi speciali non inclusi nell'Inps (quali quelli gestiti da Enpals e Inpdai e quelli, gestiti dall'Inpdap, relativi ai militari, forze di polizia, diplomatici, magistrati, docenti universitari, ecc.).

Per quanto concerne i fondi sostitutivi ed integrativi dell'Assicurazione generale obbligatoria gestiti all'interno dell'area Inps, viene talora espresso un giudizio sostanzialmente positivo per alcuni Fondi

e meno positivo per altri Fondi (giudizi che la Commissione si limita a registrare, a titolo meramente esemplificativo) (12).

Gli effetti finanziari derivanti dall'esercizio delle deleghe sull'armonizzazione dei fondi sostitutivi ed esclusivi dell'Ago sono stati valutati in 450 miliardi circa nel 1996 e assumono un profilo crescente, a seguito dell'applicazione graduale di tali norme, per giungere nel 2002 ai 2.300 miliardi circa (tavola 8). Alla determinazione di tali risparmi contribuiscono in modo consistente il fondo di previdenza dei dirigenti industriali (Inpdai) e, anche se in misura inferiore, il fondo telefonici e lavoratori elettrici: ciò è dovuto al fatto che si combinano gli effetti di adeguamento della base imponibile e dell'aliquota contributiva, oltre al progressivo allineamento delle modalità di calcolo della pensione ai parametri dell'Ago. Se a questi risparmi vengono aggiunti anche quelli derivanti dai decreti sull'armonizzazione delle altre categorie interne al pubblico impiego (militari, forze di polizia, magistrati, ecc.) gli effetti di contenimento della spesa raggiungono nel 1998 circa 1.500 miliardi in luogo dei 720 della tavola 8.

Effetti finanziari derivanti dall'attuazione delle deleghe sull'armonizzazione dei regimi pensionistici interni al settore privato  
(valori espressi in miliardi di lire)

---

(12) Talora si critica, ad esempio, l'eccessiva gradualità nell'armonizzazione dell'aliquota contributiva a carico delle imprese agricole, ai livelli previsti per la generalità dei lavoratori dipendenti, come la rimodulazione delle fasce di reddito convenzionale, ai fini del calcolo dei contributi e delle prestazioni dei lavoratori agricoli autonomi, in luogo del superamento del reddito convenzionale e della sua sostituzione con il reddito di fatto. Per il personale di volo, invece, si censura l'armonizzazione incompleta per quanto riguarda il requisito anagrafico di accesso alla pensione sia di vecchiaia che di anzianità: l'età pensionabile, infatti, viene fissata a 60 anni; mentre per le pensioni di anzianità permangono canali di uscita più vantaggiosi, anche se con penalizzazioni negli importi, che consentono il collocamento a riposo in base a combinazioni di età anagrafiche e anzianità contributive relativamente basse (47 anni di età anagrafica e 23 di anzianità contributiva nel 1997 fino ai 52 e 30 anni nel 2006).

Un giudizio ancora meno positivo (che la Commissione, parimenti, si limita a registrare, a titolo meramente esemplificativo) viene talora espresso con riferimento ai fondi speciali all'interno del comparto del pubblico impiego (Banca d'Italia, militari, forze di polizia, vigili del fuoco nonché per il personale non contrattualizzato del pubblico impiego, comprendente magistrati, avvocati dello Stato, diplomatici, professori universitari e dirigenti generali dello Stato), per i quali viene criticata, tra l'altro, la permanenza di trattamenti pensionistici di maggior favore per quanto riguarda sia i requisiti di accesso al pensionamento che le modalità di calcolo della pensione. Per i militari, in particolare, si censura talora la permanenza dell'istituto dell'ausiliaria, che comporta la prosecuzione del rapporto di lavoro dopo il collocamento a riposo per ragguardevoli limiti di età anagrafica, con regole più vantaggiose, ai fini della successiva riliquidazione della pensione (all'atto della cessazione, appunto, del periodo di ausiliaria), rispetto agli altri lavoratori che parimenti prestino attività lavorativa in epoca successiva al collocamento a riposo. Per gli stessi militari, si censura, altresì, la permanenza del diritto alla maggiorazione della base pensionabile nella misura del 15 per cento, che si traduce in un effettivo aumento dell'importo della pensione.

## XIII LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Effetti positivi totali	454	720	1.243	1.529	2.008	2.342	1.906	1.962	2.016
di cui:									
Telefonici ed elettrici	245	340	436	527	590	674	688	702	717
Previdenza agricola	0	44	127	211	304	398	–	–	–
Enpals	33	50	65	78	92	108	–	–	–
Inpdai	166	265	583	672	987	1.132	1.196	1.245	1.290

Fonte: Nucleo di Valutazione della spesa previdenziale.

Ove si completasse il processo di armonizzazione dei regimi pensionistici interni al settore privato, si avrebbero risparmi aggiuntivi per qualche centinaio di miliardi; per il settore agricolo l'immediato passaggio dalle retribuzioni convenzionali a quelle di fatto permetterebbe di ottenere un risparmio di circa 1.000 miliardi. Inoltre, se all'interno del pubblico impiego si procedesse all'equiparazione dei requisiti richiesti per il pensionamento anticipato e questi fossero poi ulteriormente equiparati a quelli del settore privato (escludendo la possibilità di pensionarsi prima, anche se con penalizzazioni negli importi), i risparmi aggiuntivi sarebbero pari a circa 500 miliardi.

### 3 Ipotesi di riforma del sistema pensionistico emerse nel dibattito

#### 3.1 La riforma del sistema pensionistico all'interno di una riforma complessiva del welfare State

Le proposte di riforma del sistema pensionistico che sono emerse nel dibattito (e risultano, almeno in parte, all'esito della procedura informativa) devono essere in primo luogo concepite all'interno di una riforma complessiva del *welfare State* che, attraverso una redistribuzione di risorse fra funzioni diverse, conduca al potenziamento di forme di protezione sociale diverse dalle pensioni: abbiamo già visto, infatti, che in Italia – a valori della spesa pensionistica, che risultano più elevati rispetto alla media dei paesi dell'Unione europea (anche all'esito della prospettata depurazione da elementi estranei) – fanno riscontro valori generalmente più contenuti di altre prestazioni sociali a sostegno del reddito familiare e di quello dei cittadini privi di lavoro. Si è finito così per trasformare il *welfare State* italiano in uno Stato erogatore di pensioni, privilegiando e garantendo maggiore tutela ai soggetti anziani, nella fase di quiescenza, rispetto

ad altre fasi della vita nelle quali si manifestino situazioni diverse di bisogno.

Lo squilibrio che emerge fra i valori delle prestazioni pensionistiche e le altre forme di prestazioni sociali mette in luce come le pensioni abbiano finito per svolgere in Italia (anche) la funzione di ammortizzatore sociale, facendosi carico di oneri impropri, che avrebbero dovuto essere coperti, peraltro in modo più adeguato, da altre funzioni.

È sufficiente pensare in primo luogo ai prepensionamenti, cui si è fatto un ricorso massiccio soprattutto negli anni di grave crisi industriale, quando il processo di ristrutturazione in atto imponeva che si dovesse passare necessariamente per una forte riduzione dell'esubero di forza lavoro. Peraltro, l'abolizione di tale istituto dovrebbe trovare compensazione nell'introduzione di strumenti specifici: sono attualmente allo studio soluzioni diverse, alcune delle quali dovrebbero essere volte al reinserimento nel mercato del lavoro dei soggetti in esubero, mentre altre dovrebbero assumere un carattere prettamente assistenziale, consistendo nell'introduzione del minimo vitale.

Un'altra anomalia del sistema pensionistico italiano è costituita dal pensionamento anticipato, che viene riconosciuto dal nostro ordinamento come un diritto di cui possono usufruire tutti i lavoratori, indipendentemente dall'attività svolta (usurante o meno) e dall'età alla quale si è iniziata l'attività lavorativa. Come emerge dall'audizione di Geroldi (NVSP), tale istituto ha di fatto svolto, prevalentemente, funzione di sostegno del reddito dei lavoratori anziani che perdono il lavoro: mentre il nostro paese ha scelto di indirizzare tali risorse nel canale pensionistico, altri paesi hanno preferito ricorrere ad istituti diversi di sostegno del reddito.

L'istituto delle pensioni di anzianità – non essendo stato usato come uno strumento specifico volto alla tutela di determinate categorie di lavoratori che si trovano in una situazione di oggettivo svantaggio (ad esempio per quei soggetti che hanno iniziato anticipatamente la carriera lavorativa) – ha finito col rendere conveniente per qualsiasi lavoratore l'accesso al pensionamento anticipato, senza l'applicazione di meccanismi correttivi di tipo attuariale in base all'età anagrafica, per svolgere poi attività di lavoro autonomo (i cui redditi fino al 1993 erano pienamente cumulabili con il reddito da pensione), con evidenti distorsioni anche sul funzionamento del mercato del lavoro.

Del resto, la soluzione adottata con il decreto legislativo 503/92 e il successivo provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1997 (legge 662/96) – consistente nel divieto di cumulo fra pensioni di anzianità e redditi da lavoro (divieto peraltro limitato ai lavoratori dipendenti, mentre per i lavoratori autonomi continua a trovare applicazione il più favorevole regime pregresso) – non risolve adeguatamente il problema, in quanto si traduce di fatto in un incentivo all'evasione, con forti ripercussioni sul gettito tributario e contributivo. Le ragioni, sottese al divieto di cumulo, riposano essenzialmente su alcune considerazioni concernenti il funzionamento del mercato del lavoro: infatti vi sarebbe, specie per le qualifiche più alte, la convenienza reciproca dell'impresa e del lavoratore di fare ricorso al pensionamento anticipato e al successivo reimpiego nell'impresa tramite contratti di consulenza; in tal modo,



l'impresa ha la possibilità di occupare pensionati ad un costo inferiore rispetto a quello di un altro lavoratore e, al medesimo tempo, per il pensionato emerge una convenienza ad accettare, a parità di lavoro prestato, una retribuzione inferiore a quella di mercato, acquisendo un vantaggio competitivo a danno degli altri lavoratori. Tuttavia, il ricorso al divieto di cumulo non sembra, per quanto si è detto, una soluzione adeguata a tale problema.

Una soluzione al problema è rappresentata dal graduale superamento delle pensioni di anzianità, previsto dalla riforma, ma può essere nel frattempo assicurata dall'introduzione della possibilità per i lavoratori anziani di optare per forme di pensionamento parziale abbinata a riduzioni graduali dell'orario di lavoro. Ad esempio, in Germania sono previste forme di lavoro *part time*, con riduzione di ore lavorate e pensioni parziali: tali forme si rivolgono a soggetti che non sono ancora titolari del diritto a pensione, consentendogli di ricevere una parte della pensione medesima (senza averne maturato il requisito di età anagrafica) in cambio dell'accesso ad un lavoro parziale che, implicando una riduzione delle proprie ore di lavoro, ne libera la parte residua per l'occupazione di altro lavoratore.

L'effetto incentivante sarebbe tuttavia minore se la combinazione di lavoro *part time* e pensione venisse rivolta a soggetti che hanno già maturato la pensione, come è stato disposto in Italia dai recenti provvedimenti legislativi (collegato alla finanziaria per il 1997): infatti, è logico ritenere che questi stessi soggetti preferiscano ricevere interamente la propria pensione, e non solo una parte, e poi occultare il lavoro ulteriormente svolto.

Una seconda osservazione può essere avanzata in merito alla coerenza delle singole proposte all'interno dell'impianto del sistema pensionistico complessivo: si tratta di rendere la fase transitoria maggiormente coerente con la disciplina a regime del sistema, accelerando la diffusione degli elementi equitativi, in modo tale da ovviare alle disparità infra e inter-generazionali. Inoltre, accelerando la convergenza della fase transitoria al sistema a regime, gli interventi potrebbero manifestare i loro effetti positivi sul contenimento della spesa pensionistica proprio nella fase di medio periodo, in cui le proiezioni dei modelli previsionali indicano il momento più critico della dinamica del rapporto fra spesa pensionistica e Pil (grafico 1).

### ***3.2 Le indicazioni sulle pensioni contenute nel documento della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale (Commissione Onofri).***

I punti qualificanti del documento prodotto dalla Commissione Onofri riguardano, oltre che il processo di armonizzazione e l'unificazione delle gestioni previdenziali, le regole di accesso e le modalità di calcolo della pensione.

In materia di armonizzazione, si raccomanda un'accelerazione e una rapida attuazione delle deleghe previste dalla riforma Dini, con l'estensione ai regimi speciali anche delle disposizioni sul cumulo e sul-

le pensioni di invalidità, in modo da completare la fase attuativa della riforma stessa. Si auspica inoltre l'unificazione dei regimi pensionistici, come conseguenza della «totale e perfetta» armonizzazione dei diversi regimi previdenziali; in alternativa, potrebbe essere mantenuta l'autonomia gestionale dei singoli enti previdenziali, a condizione però che vengano ridefinite le regole di autosufficienza finanziaria dei vari fondi sulla base di bilanci tecnici previsionali di lungo periodo.

In relazione alle modalità di calcolo della pensione, viene proposta l'estensione a tutti i trattamenti pensionistici del metodo contributivo nella forma del *pro rata*, che diverrebbe dunque operativo anche per i soggetti con un'anzianità contributiva superiore ai 18 anni al 31 dicembre 1995.

In materia di pensioni d'anzianità, è stata avvertita la desiderabilità di regole più stringenti per l'accesso al pensionamento anticipato, con possibili soluzioni alternative: accelerazione del programma previsto dalla riforma in materia di requisiti (di età ed anzianità contributiva) tramite un'anticipazione (al 1998) della soglia minima di pensionamento a 57 anni di età e 35 di anzianità contributiva previsti per il 2008 e/o introduzione del metodo contributivo puro per il calcolo delle pensioni anticipate di nuova liquidazione, accantonando definitivamente la quota del sistema retributivo. In questo ambito è altresì prevista l'immediata e completa equiparazione dei dipendenti pubblici a quelli privati in relazione ai requisiti necessari ad accedere al pensionamento anticipato. Il superamento dell'istituto delle pensioni d'anzianità, che ne risulti, dovrebbe tuttavia implicare una riorganizzazione dei lavori usuranti con l'istituzione di una commissione di tutela.

Dal lato delle entrate, viene proposto il progressivo innalzamento dell'aliquota contributiva dei lavoratori autonomi e, più in generale, la eliminazione graduale di qualsiasi scostamento tra aliquota di computo e di finanziamento. Infine, si auspica una maggiore incentivazione della previdenza integrativa.

### ***3.3 Ipotesi di riforma del sistema pensionistico emerse nel dibattito e loro implicazioni anche sul piano finanziario***

Le principali ipotesi di riforma del sistema pensionistico possono essere distinte in tre gruppi: interventi che modificano i requisiti per l'accesso al pensionamento (effetto numero); interventi che correggono i meccanismi di calcolo delle pensioni degli attuali pensionati e pensionandi (effetto importo); interventi volti ad aumentare le entrate contributive.

#### ***3.3.1 Interventi che modificano i requisiti per l'accesso al pensionamento (effetto numero).***

Il primo gruppo di interventi, che si rivolge alla platea dei pensionandi, interessa le pensioni d'anzianità e quelle di vecchiaia.

*A. Revisione dei requisiti per l'accesso alla pensione di anzianità.*

La revisione dei requisiti per l'accesso alla pensione d'anzianità potrebbe avvicinare il sistema pensionistico italiano a quelli europei in cui tale istituto è pressochè inesistente. Tuttavia la revisione continua dei requisiti per l'accesso al pensionamento riduce il grado di consenso sociale e genera un clima di incertezza, connesso alla rincorsa al pensionamento, che potrebbe indurre i soggetti a modificare profondamente i propri comportamenti con l'effetto di «gonfiare» la spesa pensionistica proprio negli anni (1997 e 1998) di maggior interesse per i conti pubblici.

Una proposta estrema viene individuata nell'eliminazione immediata dell'istituto della pensione d'anzianità per cui il collocamento a riposo sarebbe garantito solamente al raggiungimento dei requisiti di età anagrafica previsti per la pensione di vecchiaia. La misura prospettata non offre nessuna tutela ai soggetti che, avendo iniziato l'attività lavorativa in età precoce, sarebbero costretti ad attendere ancora svariati anni prima di accedere al pensionamento, tutela che invece viene prevista e regolata dalla riforma anche a regime: è infatti riconosciuta la possibilità di accedere al pensionamento al compimento dei 40 anni di anzianità contributiva, indipendentemente dall'età anagrafica, con la rivalutazione del montante contributivo accreditato per i periodi di lavoro precedenti il raggiungimento del diciottesimo anno di età in base ad un coefficiente pari a 1,5.

Una proposta con una portata più limitata della precedente consiste nella revisione dei requisiti per l'accesso al pensionamento di anzianità, accelerando il programma già incluso nella riforma, che ha introdotto il requisito congiunto di anzianità contributiva e di età anagrafica (pari rispettivamente a 35 e 57 anni nel 2008) o, in alternativa, il solo requisito di anzianità contributiva che risulta gradualmente elevato fino ai 40 anni nel 2008. Si potrebbe inoltre salvaguardare la posizione di coloro che hanno maturato i nuovi requisiti entro la data di entrata in vigore delle nuove disposizioni, tutelando in tal modo coloro che, ritardando il pensionamento, hanno manifestato fiducia nella riforma e, nel medesimo tempo, evitando la rincorsa al pensionamento dei lavoratori già in possesso dei requisiti contributivi.

In termini di impatto finanziario, l'abolizione immediata delle pensioni d'anzianità produrrebbe un risparmio, in base alle normali leve di pensionamento, pari a circa 5.000 miliardi; nel primo anno di applicazione l'impatto risulterebbe più contenuto (circa 3.000 miliardi), in quanto parte delle pensioni di competenza dell'anno, per effetto delle «finestre», slitterebbe all'anno successivo.

#### *B. Revisione dei requisiti per l'accesso alla pensione di vecchiaia.*

È stato inoltre proposto l'elevamento dell'ordinaria età pensionabile prevista per i lavoratori dipendenti privati, considerando l'immediato innalzamento della medesima (a partire dal 1998) a 60 anni per le donne e a 65 anni per gli uomini (nel 1997 sono già scattati i limiti pari rispettivamente a 58 e 63 anni). L'elevamento non interessa le gestioni dei lavoratori autonomi e quelle dei dipendenti pubblici, per le quali il limite

di età per il pensionamento di vecchiaia risulta già fissato a 60 per le donne e a 65 anni per gli uomini. Si tratta in pratica di accelerare il processo già previsto dalla riforma Amato e dalla successiva legge 724/94 (finanziaria per il 1995), che prevedevano, a partire dal gennaio 1994, il graduale elevamento (1 anno ogni 18 mesi) dell'età pensionabile pari, prima del 1994, a 55 anni per le donne e a 60 per gli uomini, fino al raggiungimento al 1° gennaio 2000 dei 60 anni per le donne e 65 anni per gli uomini.

Nell'immediato i risparmi derivanti da tale misura, stimati in circa 900 miliardi nel 1998 e 3.300 miliardi nel 1999, risulterebbero consistenti a causa dell'effetto numero; tuttavia, nel periodo successivo gli effetti positivi di tale proposta sul fabbisogno si ridurrebbero rapidamente fino ad avere un impatto negativo, anche se contenuto, nel 2005 in conseguenza del fatto che, a causa dell'allungamento della durata del periodo contributivo, si liquidano pensioni con importi più elevati (effetto importo).

Nell'ambito di tali misure, è stato anche proposto di procedere ad una equiparazione dell'età pensionabile delle donne a quella prevista per gli uomini, sia pure con la redistribuzione di risorse, sempre a favore del sesso femminile, dalla fase di quiescenza a quella lavorativa o della maternità (13).

### **3.3.2 Interventi che correggono i meccanismi di calcolo delle pensioni degli attuali pensionati e pensionandi (effetto importo).**

Gli interventi volti a introdurre correttivi ai meccanismi di calcolo della pensione degli attuali pensionati e pensionandi, riguardano prevalentemente l'estensione del *pro rata* e il meccanismo di indicizzazione delle pensioni.

#### *A. Applicazione del metodo del pro-rata a tutti i lavoratori.*

Si tratta dell'estensione a tutti i lavoratori in attività del meccanismo del *pro rata* (14), che attualmente opera solamente per coloro che al 31 dicembre 1995 erano in possesso di un'anzianità contributiva inferiore ai 18 anni, pur nel rispetto dei diritti acquisiti (tale meccanismo opera infatti in modo graduale in base all'anzianità contributiva maturata nel nuovo sistema). Tale misura tuttavia esplicherebbe i suoi effetti di contenimento e riequilibrio della spesa molto gradualmente nel tempo:

---

(13) Ne risulterebbe, bensì, la convergenza del sistema pensionistico italiano con quello degli altri paesi europei, che non prevedono solitamente differenze dell'età di pensionamento in base al sesso. Peraltro ne risulterebbe la coerenza con la speranza di vita delle donne che è superiore a quella degli uomini. Tuttavia la proposta in esame pare dotata di scarsa accettabilità sociale, anche perchè non considera la peculiare condizione lavorativa familiare e sociale delle donne nel nostro paese.

(14) Il metodo del *pro rata* consiste in un sistema misto di calcolo della pensione in base al quale il trattamento si compone di due quote: la prima, che si riferisce agli anni precedenti il 31 dicembre 1995, risulta calcolata sulla base del metodo retributivo previsto dalla normativa previgente la riforma, mentre la seconda quota, che si riferisce alle anzianità contributive maturate nel periodo successivo a tale data, viene determinata con il nuovo metodo contributivo.

le correzioni che ne derivano nei trattamenti sono funzione crescente degli anni di anzianità contributiva maturati nel nuovo sistema e assumeranno una certa consistenza solamente dopo circa un decennio. I risparmi sono infatti valutabili in circa 130 miliardi nel primo anno di applicazione e in 1.000 miliardi nel 2001, per poi salire rapidamente fino a giungere a oltre 18.000 miliardi nel 2015.

*B. Revisione dei criteri di indicizzazione delle pensioni.*

Sono stati inoltre ipotizzati interventi sul meccanismo di indicizzazione delle pensioni che si differenziano profondamente a seconda della logica sottostante.

La posticipazione della scadenza dell'adeguamento ai prezzi e/o la rimodulazione della differenziazione della copertura per fasce di reddito (15) sembrano interventi che, da un lato, pongono problemi di coerenza, rispetto al sistema delineato a regime dalla riforma, e, dall'altro, aggraverebbero ulteriormente le conseguenze prodotte dalla sospensione della perequazione al Pil (o ai salari) (16). Un punto percentuale di contingenza in meno da applicarsi a tutte le pensioni (con l'unica eccezione delle pensioni sociali) per la durata di 1 anno, produrrebbe un risparmio pari a 2.000 miliardi circa nel 1999.

Sono stati tuttavia avanzati interventi diversi sulle modalità di indicizzazione che, rientrando nella logica di aumentare la convergenza verso la configurazione del sistema delineata a regime dalla riforma, sono maggiormente perseguibili sul piano dell'accettabilità sociale, in quanto producono effetti non solo in termini di sostenibilità della spesa pensionistica, ma anche sul piano equitativo. Infatti, tali proposte contribuiscono a diminuire, pur nel rispetto dei diritti acquisiti, le disparità intergenerazionali: a normativa vigente, infatti, i lavoratori più anziani e quelli attualmente in quiescenza sembrano trovare una garanzia più ampia di quella riservata alle generazioni giovani ed a quelle future, alle quali si applicheranno le disposizioni meno favorevoli della riforma a regime.

In base ad una prima proposta, una volta determinato il trattamento che al singolo pensionato spetterebbe sulla base del metodo di calcolo contributivo introdotto dalla riforma, si tratterebbe di garantire un'indicizzazione piena ai prezzi ed, eventualmente, al Pil reale di questa quota

(15) La copertura attualmente è pari al 100 per cento per le pensioni di importo fino a due volte il trattamento minimo del Fpld, al 90 per cento per le pensioni comprese fra due e tre volte il trattamento minimo e al 75 per cento per le pensioni superiori a 3 volte il trattamento minimo.

---

(16) Si ricorda che il meccanismo di indicizzazione è stato oggetto negli ultimi anni di ripetuti interventi normativi. Prima fra tutti la riforma Amato che, nel prevedere un solo adeguamento all'anno (1° novembre) al costo della vita, ha di fatto abolito la rivalutazione reale, stabilendo che ulteriori aumenti possano essere accordati con leggi finanziarie sulla base dell'andamento dell'economia, avuto riguardo dell'incremento del Pil e dopo una consultazione con le organizzazioni sindacali. Inoltre, come misura temporanea, la Finanziaria del governo Berlusconi ha spostato il termine del 1° novembre al 1° gennaio di ciascun anno ed in sede di prima applicazione al 1° gennaio 1996, con la conseguenza che nel 1995 non è stato pagato alcun onere per l'adeguamento delle pensioni.

e di mantenere costante in termini nominali l'eventuale eccedenza della sua pensione rispetto al trattamento così calcolato.

A prescindere da qualsiasi giudizio valutativo, esistono tuttavia numerosi problemi di ordine applicativo e di fattibilità pratica che attengono alla determinazione dei periodi di contribuzione pregressa e alla «ricostruzione di carriera» (17).

L'impatto finanziario di tale misura, che sarà diverso a seconda che la ricostruzione dei periodi di contribuzione pregressa faccia riferimento all'aliquota storica o a quella attualmente vigente, risulterebbe significativo sin dai primi anni di applicazione.

Una proposta di modifica del meccanismo di indicizzazione più limitata, ma anche più attuabile e controllabile nei suoi effetti redistributivi, consisterebbe nell'introduzione di una sottoindicizzazione ai prezzi per le sole pensioni d'anzianità e fino al compimento dell'età pensionabile, in cui il meccanismo di indicizzazione verrebbe ristabilito in misura piena. Tale proposta ha il pregio di prevedere con esattezza gli effetti quantitativi sulla singola pensione, in quanto risultano esplicitati sia la misura della penalizzazione sia il periodo della sua applicazione. Una sottoindicizzazione di 1 punto percentuale da applicare alle pensioni di anzianità produrrebbe un risparmio in termini di spesa pensionistica pari a circa 460 miliardi (350 miliardi al netto della riduzione del gettito Irpef); i risparmi sarebbero destinati ad aumentare fortemente in quanto gli effetti della sottoindicizzazione si cumulano nel tempo.

### *C. Penalizzazioni negli importi delle pensioni d'anzianità di nuova liquidazione*

È stato anche proposto di introdurre disincentivi al pensionamento anticipato sotto forma di penalizzazioni dell'importo della pensione, espresse in percentuale degli anni mancanti al raggiungimento del requisito dei 40 anni di anzianità contributiva. L'impatto, che dipenderà dalla combinazione dell'«effetto numero» e dell'«effetto importo», risulterà nel breve periodo tanto maggiore quanto più i soggetti saranno disposti a rimandare il pensionamento al fine di percepire importi più elevati. Tale misura, a differenza della revisione dei requisiti contributivi, appare praticabile anche per i soggetti che, in base alla normativa in vigore,

(17) In primo luogo, sembra impossibile ricostruire perfettamente la carriera contributiva di ogni singolo pensionato attuale e quindi sarebbe necessario ricorrere a criteri «medi» che potrebbero rivelarsi in parte arbitrari e troppo semplificatori, con effetti indesiderati in termini equitativi e di redistribuzione di risorse. Si coglierebbero pertanto solamente alcuni degli aspetti positivi introdotti dalla riforma, quali le correzioni attuariali in base all'età al pensionamento (con l'applicazione dei coefficienti di trasformazione). Inoltre, la scelta dell'aliquota per il computo dei contributi, riconducibile a quella storica o a quella indicata dalla riforma (33 per cento per i lavoratori dipendenti e 20 per cento per gli autonomi), implica risultati notevolmente diversi sia in termini di impatto macroeconomico sia dal punto di vista distributivo. L'applicazione dell'aliquota storica, che sembra più corretta in quanto rappresentativa del finanziamento, pone problemi derivanti dalla presenza di più gestioni previdenziali con regole diverse in relazione sia all'entità delle aliquote legali sia alle modalità di determinazione della base imponibile ai fini del calcolo dei contributi.

abbiano maturato i requisiti entro il 1996. Questi risultano infatti tutelati in relazione alla data di accesso al pensionamento.

*D. Applicazione del criterio contributivo di calcolo della pensione.*

Un'altra proposta – che, al pari della precedente, si traduce in un disincentivo al pensionamento di anzianità – contempla l'ipotesi di introdurre per il calcolo delle prestazioni di nuova liquidazione il regime contributivo applicato in forma pura. Ciò richiede dunque che venga ricostruita la carriera contributiva pregressa; tale operazione, tuttavia, riguarda solamente la platea dei pensionandi.

Il recente decreto di attuazione della delega conferita dalla legge 335/95, in materia di opzione per la liquidazione della pensione con le regole del sistema contributivo (decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 180), contiene utili indicazioni per la ricostruzione dei periodi di contribuzione pregressa maturati fino al 31 dicembre 1995 (18). L'utilizzo dei coefficienti di trasformazione, che ne risulta prescritto, comporta mediamente un abbattimento dell'importo della pensione dell'ordine di circa 3 punti percentuali all'anno. Inoltre, l'utilizzo dell'aliquota contributiva storica, in luogo di quella attualmente vigente, introduce ulteriori penalizzazioni negli importi che producono riduzioni fino al 50 per cento. Ne risulta un'efficace disincentivazione del pensionamento di anzianità con la conseguenza che l'effetto numero sarà probabilmente molto più consistente dell'effetto importo.

**3.3.3. Interventi volti ad aumentare le entrate contributive.**

Dal lato delle entrate, gli interventi in discussione interessano l'elevamento dell'aliquota contributiva dei lavoratori autonomi e il cosiddetto contributo di solidarietà. Prelimare a qualsiasi intervento, volto ad aumentare le entrate, è tuttavia l'intensificazione delle strategie di contrasto all'evasione e all'elusione anche nel settore previdenziale.

*A. Elevamento aliquota contributiva dei lavoratori autonomi*

---

(18) In primo luogo, vi è un esplicito riferimento all'aliquota contributiva storica: per i dipendenti pubblici l'aliquota applicabile è quella prevista per il fondo pensioni lavoratori dipendenti, mentre per gli autonomi le aliquote in vigore al luglio 1990 sono valide anche per i periodi antecedenti. Il periodo di riferimento per il calcolo della media delle contribuzioni annue è costituito dagli ultimi anni di carriera lavorativa nel limite massimo di dieci annualità per i dipendenti privati e gli autonomi, mentre per i dipendenti pubblici viene considerata l'ultima retribuzione. Una volta ottenuta la contribuzione media annua, il montante complessivo sarà ottenuto moltiplicando la stessa per il numero complessivo di anni di contribuzione maturati fino al 1995. L'utilizzo dei coefficienti di trasformazione da applicare al montante contributivo così ottenuto, con i quali si intende correggere l'importo della pensione in base a calcoli attuariali che tengono conto della speranza di vita al pensionamento, comporta mediamente un abbattimento dell'importo della pensione dell'ordine di circa 3 punti percentuali all'anno. Inoltre, con l'utilizzo dell'aliquota contributiva storica, in luogo di quella attualmente vigente, si introducono ulteriori penalizzazioni negli importi che producono riduzioni fino al 50 per cento.

Per i lavoratori autonomi è stato proposto di elevare l'aliquota contributiva di finanziamento attualmente pari al 15 per cento, avvicinando la gradualmente all'aliquota di computo del 20 per cento. Un incremento di aliquota nella misura di un punto percentuale consentirebbe entrate annue aggiuntive per circa 1.200 miliardi.

#### B. *Contributo di solidarietà*

Una misura che consentirebbe di colpire l'intera platea dei pensionati è riconducibile all'introduzione di un «contributo di solidarietà» con aliquote variabili a seconda che si tratti di pensioni di anzianità o di vecchiaia. La logica sottostante la proposta è quella di un modesto contributo richiesto subito alla platea degli attuali pensionati per avvicinarne implicitamente i trattamenti a quelli che varrebbero a regime con le nuove regole.

Un contributo differenziato nella misura dello 0,5 per cento per le pensioni di vecchiaia e dell'1,5 per cento per quelle di anzianità (19), garantirebbe nel primo anno di applicazione risparmi dell'ordine di circa 1.650 miliardi, escludendo dall'applicazione le pensioni sociali e quelle integrate al minimo al fine di offrire una tutela alle fasce di reddito più basse.

È stato recentemente proposto di estendere il «contributo di solidarietà» anche ai lavoratori in attività, modulando l'entità dell'aliquota in base alla categoria di lavoro. Una proposta avanzata suggerisce aliquote differenziate per i lavoratori dipendenti e autonomi da applicarsi nella misura, rispettivamente, dello 0,15 per cento e dello 0,5 per cento. Per i lavoratori dipendenti il contributo aggiuntivo andrebbe ad integrare la contribuzione ex Gescal (0,35 per cento) attribuita al finanziamento della previdenza, così da portare il contributo complessivo allo 0,5 per cento (20). Con l'estensione del contributo a tutti i lavoratori i risparmi salirebbero nell'anno iniziale dai 1.650 miliardi ai 2.800 miliardi circa.

#### C. *Evasione ed elusione contributiva*

Preliminare a qualsiasi intervento, volto ad aumentare le entrate, è l'intensificazione delle strategie di contrasto all'evasione e all'elusione anche nel settore previdenziale che vengono opportunamente previste nel recente Dpef. Tuttavia, sarebbe opportuno ricavarne risultati più consistenti, rispetto a quelli prospettati nello stesso documento, coerenti con il livello assai elevato che l'evasione e l'elusione ha raggiunto nel nostro paese.

---

(19) Al compimento dell'età pensionabile l'entità del contributo si ridurrebbe allo 0,5 per cento.

(20) In questo modo l'aliquota contributiva prevista per i dipendenti privati, passando dal 32,7 al 32,85 per cento, si avvicinerebbe ulteriormente a quella di computo (33 per cento).



In una recente ricerca (21) è stato stimato che il complesso dell'evasione contributiva si aggira intorno ai 40.000 miliardi per l'anno 1995; il confronto fra le unità di lavoro rilevate dall'Istat e le unità di lavoro standard ricavate dalle denunce presentate all'Inps ha consentito di stimare le unità di lavoro «occulte», corrispondenti alla dimensione della cosiddetta evasione totale, cioè di quei soggetti operanti in condizione per la quale la legge prevede l'obbligo assicurativo e che invece non risultano denunciati agli istituti previdenziali. A tale importo devono essere aggiunti i crediti contributivi dell'Inps che derivano dalle imprese che trovandosi in difficoltà finanziarie denunciano la loro posizione ma ritardano il pagamento.

Con riferimento al comparto Inps, come emerge dall'audizione del professor Billia, i crediti contributivi vantati dall'istituto si collocano nel 1996 a 38.500 miliardi circa, con un incremento rispetto all'anno precedente del 3,8 per cento; nel 1995 essi sono aumentati in base ad un tasso di crescita più elevato (16,2 per cento). L'aumento dei crediti contributivi è imputabile in primo luogo a difficoltà finanziarie delle aziende che denunciano la propria posizione all'Inps, impegnandosi a pagare tramite rateizzazioni del debito nel tempo. I soggetti debitori sono rappresentati dai datori di lavoro non agricoli (con circa 17.800 miliardi di debiti nel 1996), dagli artigiani, commercianti e coltivatori diretti (con circa 10.000 miliardi di debiti), dai datori di lavoro in agricoltura (2.600 miliardi di debiti); i debiti recuperabili sul fronte della contribuzione a favore del Servizio sanitario nazionale (Ssn) ammontano a 1.800 miliardi circa nel 1996.

L'andamento della consistenza dei crediti contributivi è stata influenzata positivamente anche dall'azione di lotta all'evasione e all'elusione contributiva condotta dall'Inps, che ha consentito di far emergere, nel periodo 1987-1996, contributi evasi per circa 36.000 miliardi. L'andamento dei recuperi, che si aggira negli ultimi anni intorno ai 5.000 miliardi annui, è dovuto in parte ai condoni (che hanno permesso di recuperare 3.176 miliardi nel 1996) e in parte all'azione di vigilanza (che ha contribuito per circa 2.000 miliardi nel 1996). Il recupero tramite condono, come emerge dall'audizione del professor Billia, è stato comunque possibile grazie ad un'azione di vigilanza, basata su controlli ad incrocio realizzati con il sistema informativo.

#### Riscossioni per recupero di crediti contributivi *miliardi di lire*

Recuperi per attività diretta dell'Inps			Recuperi tramite esattorie	Recuperi da condono	Totale crediti recuperati
Recuperi in via amministrativa	Recuperi in via legale	Totale			

(21) Si tratta di una ricerca svolta dall'Ires, i cui risultati sono stati presentati nei materiali allegati alla Nuova Rassegna sindacale, settimanale della CGIL, n. 35, ottobre 1996.

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

---

1991	933	396	1.329	109	2.248	3.686
1992	1.581	630	2.211	38	218	2.467
1993	1.389	492	1.881	13	4.902	6.796
1994	1.655	658	2.313	10	1.341	3.664
1995	1.612	599	2.211	6	3.591	5.808
1996	1.492	557	2.049	6	3.176	5.231

---

*Fonte:* Inps.

---

Il problema dell'evasione contributiva è stato affrontato anche in sede di legge finanziaria per il 1997, che contiene misure in materia di sanzioni per violazione di obblighi contributivi nonché di regolarizzazione di posizioni previdenziali, attuata tramite una minisanatoria volta al recupero dei crediti pregressi vantati dall'Inps nei confronti delle aziende in crisi. Con il sistema sanzionatorio si è cercato di scoraggiare fenomeni di evasione: le sanzioni, applicate in caso di ritardato o omesso versamento di contributi previdenziali ed assistenziali, risultano infatti più leggere nel caso di morosità e più pesanti nel caso di evasione contributiva.

Tuttavia, una strategia seria ed efficace di lotta all'evasione dovrebbe basarsi sul potenziamento dell'attività di controllo, tramite un coordinamento sempre più stretto fra i vari enti e la formazione di un sistema informatico, attualmente inesistente, che si basi sull'allineamento di archivi nelle pubbliche amministrazioni. Un'efficace lotta all'evasione e all'elusione renderebbe superfluo il ricorso a metodi alternativi volti ad accertare la capacità contributiva, anche ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali.

### *Conclusioni*

Con la presente relazione la Commissione – lungi dall'inadere le competenze, che, nella stessa materia, risultano attribuite alle Assemblee parlamentari ed al Governo – confida di potere offrire un utile contributo di chiarezza nel dibattito in corso sulla riforma pensionistica che si inserisce in quello più ampio sulla riforma dello Stato sociale.

In tale prospettiva, l'assunzione del confronto con altri paesi europei – quale parametro per valutare l'adeguatezza quantitativa e qualitativa della spesa sociale anche nel nostro paese – si accompagna con lo sforzo di estendere a tutte le spese pubbliche quel confronto e di renderne omologhe le componenti da comparare.

Ne risulta che la nostra spesa sociale è in linea con la media europea, mentre la spesa pensionistica eccede, bensì, quella media, sia pure in misura che risulta significativamente ridimensionata all'esito della depurazione da elementi estranei, ma non rappresenta, tuttavia, l'unica «anomalia» nella nostra spesa pubblica.

Tanto basta per contribuire ad un uso corretto del metodo comparatistico prospettato.

Il diffuso riconoscimento, poi, circa la validità della recente riforma del sistema pensionistico (l. 335/1995) a regime – in quanto capace di coniugare sostenibilità ed equità e di garantire nel lungo periodo la stabilizzazione della spesa pensionistica nel rapporto con il prodotto interno lordo – si accompagna con le critiche, largamente condivise, che investono l'asserita timidezza (risultante, tra l'altro, dall'esercizio delle deleghe di armonizzazione) nel dare attuazione ai principi ispiratori della riforma e l'eccessiva gradualità della transizione al nuovo regime.

La ricognizione dello stato di attuazione della riforma pensionistica, delle sue prospettive ed implicazioni anche sul piano finanziario – con riferimento sia alla transizione che alla entrata a regime – risulta quindi preliminare alla individuazione delle ipotesi di (eventuale) riforma ulteriore – sia pure nell'ambito della prospettiva più ampia di riforma dello Stato sociale – quali emergono dal dibattito in corso e risultano, almeno in parte, anche, all'esito della procedura informativa espletata da questa Commissione.

La definizione di ciascuna delle prospettate ipotesi di riforma pensionistica ulteriore – nella portata e nelle implicazioni rispettive – e la loro classificazione in tre gruppi – a seconda che incidano sull'accesso o la misura della pensione oppure sulla contribuzione (e, in genere, sulle fonti di finanziamento) – esauriscono il contributo che questa Commissione intende offrire.

Tanto basta, tuttavia, per contribuire, da un lato, alla prospettazione delle ipotesi di riforma finora emerse e per offrire, dall'altro, elementi utili ad orientare la scelta tra le ipotesi prospettate. Esula, invece, qualsiasi presa di posizione sulle questioni emerse – pur avendo riferito, talora, soluzioni e/o giudizi espressi da altri – in quanto la Commissione non intende sostituirsi alle Assemblee parlamentari ed al Governo nelle scelte che risultano affidate, appunto, alla loro competenza.

Con il contributo di chiarezza, che ne risulta offerto alle Assemblee parlamentari, la prospettata analisi del nostro sistema pensionistico, tuttavia, offre anche alla Commissione una base di conoscenza indispensabile per l'esercizio della sua funzione di «vigilanza» sulla attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.

Michele DE LUCA *relatore*



























