

- il regolamento (d.m. 28 agosto 2001), previsto dalla legge n. 342 del 2000 su “Misure in materia fiscale”, con il quale sono stati indicati i criteri e le modalità per la concessione e l’erogazione di contributi per l’acquisto di beni strumentali da parte delle *ONLUS*.

Non risultano invece adottati provvedimenti in attuazione della legge 20 marzo 2001, n. 125 “Legge quadro in materia di alcol e problemi correlati”.

### **3. L’analisi delle risultanze contabili per funzioni obiettivo.**

All’interno delle politiche della divisione X Protezione sociale, si rinvengono funzioni obiettivo più direttamente riconducibili alle politiche descritte: si tratta della classe-gruppo 10.4.1. Famiglia, che aggrega le risorse sottese alle strategie finalizzate all’aiuto alle famiglie nella funzione di 4 livello *trasferimenti ed assistenza alle famiglie per protezione sociale*, con 6.750,3 mld. (5.514,8 mld nel 2000) di stanziamenti di competenza (rinvenibili nello stato di previsione dei ministeri del tesoro, della giustizia, dell’interno, dei lavori pubblici, della difesa, del lavoro e delle politiche sociali), che, uniti ai 1.490 mld di residui (788,7 mld), elevano la massa spendibile ad 8.240 mld. (6.303,5 mld), mentre i pagamenti totali sono stati di 6.129 mld. (4.452,8 mld) dei quali 5.208,7 mld. sulla competenza (nello scorso esercizio 4.341,2 mld).

Nella classe-gruppo denominata Esclusione non altrimenti classificabile 10.7 particolare rilievo sociale assume la funzione 10.7.1.1 *lotta alla droga e recupero della tossicodipendenza*, con stanziamenti complessivi di 44,7 mld. (molto al di sotto dei 235,3 mld del 2000); gli impegni totali raggiungono 43,2 miliardi, corrispondenti al 96,6% della massa impegnabile, mentre su di una massa spendibile di 66,9 mld. (nella quale confluiscono 22,3 mld. di residui iniziali) le autorizzazioni di cassa risultano di 57,8 mld e i pagamenti totali sono pari a 20 mld (34,6% delle autorizzazioni di cassa e 29,9% della massa spendibile).

Tale dato merita una riflessione in considerazione dell’insoddisfacente livello dei pagamenti pur in presenza di un ridimensionamento delle risorse a disposizione.

Di analoga rilevanza è la funzione *regolamentazione e sostegno all’immigrazione* 10.7.1.2, attesa l’influenza determinata dall’aumento dei flussi migratori, fenomeno quest’ultimo, in via di nuova regolamentazione che connota la trasformazione della società in senso multietnico. Alla funzione, in base all’esercizio della Corte, risultano 146,85 mld. di stanziamenti definitivi, con pari massa impegnabile, sulla quale risultano effettuati impegni totali per 120,6 mld, corrispondenti all’82,1% con una diminuzione rispetto allo scorso esercizio (90% della massa impegnabile), mentre sulla massa spendibile di 189,9 mld. (risultavano ad

inizio esercizio 43 mld di residui) con 167,8 mld di autorizzazioni di cassa, i pagamenti totali sono pari a soli 117,2 mld. con un miglioramento rispetto al 2000 (45,9 mld) che corrispondono al 61,7% della massa spendibile ed al 69,8% delle autorizzazioni di cassa. I valori del 2000 erano rispettivamente 31% e 32%.

La funzione di 4 livello *sostegno alle vittime dell'usura*, indica 121 mld. di stanziamenti di competenza, che, uniti ai 20,2 di residui, portano ad una massa spendibile di 141,2 mld, con pagamenti per 140,1 mld (119,8 mld solo sulla competenza), pari al 99% della massa spendibile, elemento questo che indica la funzionalità delle procedure di erogazione (nello scorso esercizio si era rilevata per le erogazioni di maggiore consistenza, a valere sullo stato di previsione dell'Interno, un livello del 76%).

Per la funzione di 4 livello *sostegno agli esuli, agli sfollati ed altre categorie indigenti* risultano 118,4 mld. di stanziamenti, con una massa impegnabile di 125,9 mld. (vi concorrono 7,5 mld. di residui di stanziamento), sulla quale risultano effettuati impegni totali per 107,5 mld. (85,4% della massa impegnabile), mentre sulla massa spendibile di 136 mld (risultavano ad inizio esercizio 17,7 mld di residui) con 130 mld di autorizzazioni di cassa, i pagamenti totali sono pari a 100,6 mld (73,9% della massa spendibile e 77,4% delle autorizzazioni di cassa), a fronte dell'80% dell'esercizio 2000.

Per la funzione di 4 livello *sostegno alle vittime della violenza criminale* gli stanziamenti complessivi ammontano a 65,6 mld., con una massa impegnabile di 78 mld. nella quale confluiscono 12,4 mld. di residui di stanziamento.

Gli impegni sono di 67,9 mld ed i pagamenti totali di 92,2 mld. su di una massa spendibile di 105,6 mld. ed autorizzazioni di cassa per 101,5 mld, con livelli rispettivi dell'87,3% e del 90,8%.

Per la funzione *contributi per il volontariato*, risultano stanziamenti per 168,1 mld (di gran lunga superiori a quelli dell'esercizio passato: 26,3 mld.), con una massa impegnabile di 169,3 mld, sulla quale risultano effettuati 168,9 mld di impegni (99,8% della massa impegnabile a fronte del 77% dell'anno scorso). La massa spendibile ammonta a 188,5 mld., per la presenza di 20,4 mld di residui ad inizio esercizio, con autorizzazioni di cassa per 187,9 mld (99,7% della massa spendibile), mentre i pagamenti totali ammontano a 22,6 mld, abbassandosi dunque le percentuali già modeste del 2000 (68% delle autorizzazioni di cassa e 54% della massa spendibile) al 12% delle autorizzazioni di cassa ed all'11,9% della massa spendibile.

Va sottolineato come, a fronte di stanziamenti ben più elevati di quelli del passato esercizio e di impegni pressoché sovrapponibili alla massa impegnabile le erogazioni siano di livello analogo a quelle del 2000, circa 20 mld.

L’andamento dell’utilizzo delle risorse assegnate, innanzi evidenziato, può risultare più interessante se posto in relazione con l’analisi finanziaria dei dati relativi alle unità di voto con analogo contenuto, nell’ambito del centro di responsabilità competente. Si tratta del C.d.R. 21 Famiglia e solidarietà sociale, già facente parte dello stato di previsione della Presidenza del consiglio dei ministri, ed allocato per il 2000 in quello del Ministero del tesoro, bilancio e p.e., ora Ministero dell’economia e delle finanze, per poi transitare nel 2002 in quello del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Per tale C.d.r. risultano complessivamente destinati 20.188,6 mld di stanziamenti, quasi totalmente impegnati (20.134 mld. sulla competenza) così come i 116,7 mld. di residui di stanziamento. La voce più cospicua è data dai 16.701,8 mld destinati alla unità di voto *invalidi civili*, anche nel 2001, trasferiti integralmente e quindi pagati nell’anno.

## La previdenza

- 1. La spesa pensionistica**
- 2. La verifica della “Riforma previdenziale”**
- 3. La funzione Previdenza**
- 4. La previdenza complementare**
- 5. Le riforme in materia previdenziale**
- 6. Analisi sulle funzioni-obiettivo**

### **1. La spesa pensionistica.**

L’analisi della spesa pensionistica, in relazione alla sua incidenza sul PIL, viene considerata un macroaggregato di spesa del settore pubblico di particolare rilievo, in considerazione dell’andamento demografico che segnala l’*invecchiamento della popolazione*.

Nell’analisi *sull’assistenza sociale* si notava come il godimento di un trattamento di pensione costituisca per una parte della popolazione l’unica fonte di reddito.

La verifica della *tenuta* del sistema previdenziale, prevista dalla legge n. 335 del 1995 con la quale è stata realizzata la riforma, è stata realizzata nel 2001 dall’apposita Commissione ministeriale ed è dunque importante considerare le valutazioni alla quale è pervenuta.

Ma, prima ancora è opportuno proporre, come è stato fatto anche negli scorsi anni, l’analisi del contesto macroeconomico che si sintetizza in quella della cosiddetta *curva della spesa pensionistica* che nel punto di massima crescita segnala il raggiungimento della massima incidenza rispetto al PIL e da quel punto inizia la fase discendente segnalata dalla formazione della *gobba* del grafico e si innesca il circuito *virtuoso* della diminuzione di detta incidenza.

In sostanza già questa analisi può indicare l’esigenza di interventi normativi in materia indirizzati alla limitazione di detta spesa che, per le sue caratteristiche, come si diceva nella passata relazione è *anelastica* rispetto al PIL in quanto non subisce modificazioni dirette per

l'andamento del PIL, salvo nel contesto della perequazione dei trattamenti<sup>1</sup>, ma certamente costituisce un fattore di rigidità per il sistema economico.

Nella relazione sul rendiconto 2000, veniva richiamata l'analisi<sup>2</sup> realizzata nell'aggiornamento (del dicembre 2000) del documento del *Programma di stabilità*<sup>3</sup>.

Il successivo aggiornamento del *Programma di stabilità* del novembre 2001<sup>4</sup> non ritiene mutato in maniera significativa l'andamento della spesa pensionistica, in quanto in base allo scenario demografico EUROSTAT; il tasso di crescita del PIL si attesterebbe all'1,5% su base annua e la spesa pensionistica, senza ulteriori riforme, è destinata ad aumentare dal 13,8% del 2000 al 16% del 2033 per poi diminuire fino a raggiungere il 14,2% nel 2050.

Secondo le tendenze demografiche e macroeconomiche individuate nel D.p.e.f. 2002-2006, tenendo conto dello stanziamento per l'adeguamento delle pensioni minime<sup>5</sup>, il valore massimo del 15,9%, verrebbe raggiunto nel 2030 per poi scendere e raggiungere il 13,5% nel 2050.

Come si vede, la proiezione contenuta nel D.p.e.f. è più ottimistica in quanto, oltre a raggiungere livelli inferiori sia al punto più alto della spesa sia al termine del periodo di riferimento (il 2050), indica una netta anticipazione (di tre anni) dell'inizio della fase *descendente*.

Nel quadro delineato, si conferma sostanzialmente l'analisi dello scorso anno sia per lo scenario delineato nel D.p.e.f., salvo, ora, l'indicazione di un livello maggiormente elevato di

<sup>1</sup> Basata sulle variazioni percentuali negli indici di prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati.

<sup>2</sup> In tale contesto, venivano considerati tre diversi scenari riferiti, rispettivamente, il primo, alla struttura del D.p.e.f., il secondo definito "a politiche correnti UE" ed il terzo, definito "di Lisbona" perché considerava tassi di occupazione coerenti con le conclusioni del Consiglio di Lisbona del marzo 2000; commisurati ad un tasso di crescita del PIL di quasi l'1,5% e quindi più elevato rispetto agli altri due scenari (nei quali si attestava per l'Italia ad un livello di poco superiore all'1,4%).

Lo scenario legato al D.p.e.f. mostrava una spesa pensionistica che dal 14,2% del 2000 raggiunge il 15,9% nel 2030 per poi discendere a quasi il 14,5% nel 2045 fino a poco più del 13% nel 2050.

Gli andamenti rappresentati mostravano quindi differenze minime rispetto alle previsioni dello scorso anno, salvo l'anticipazione della *gobba* al 2030.

Ben diversa era la rappresentazione effettuata nel diverso scenario "a politiche correnti UE", non tanto per i livelli raggiunti al 2030 (16%), quanto per la celerità della crescita (già al 15% nel 2010), che manteneva per un lasso di tempo piuttosto rilevante (dal 2010 al 2035) livelli superiori al 15%, con il particolare fenomeno del mantenimento dell'apice (16%) per un quinquennio (dal 2030 al 2035) e di una discesa piuttosto lenta che al 2045 attestava la spesa ancora al 15% per raggiungere il 14% nel 2050.

L'ultimo scenario, quello definito "di Lisbona", risentiva della condizione d'origine di dare per assunto livelli di incremento medio del PIL di circa l'1,5%, superiori di quasi lo 0,1% rispetto ai precedenti, con la conseguenza di mantenere una forte stabilità della spesa pensionistica al 14% fino al 2020 per poi innescare un andamento ciclico e raggiungere i livelli più alti (di poco più del 14,5%) nel 2030, nel 2040 e nel 2045 per poi scendere a circa il 14% nel 2050.

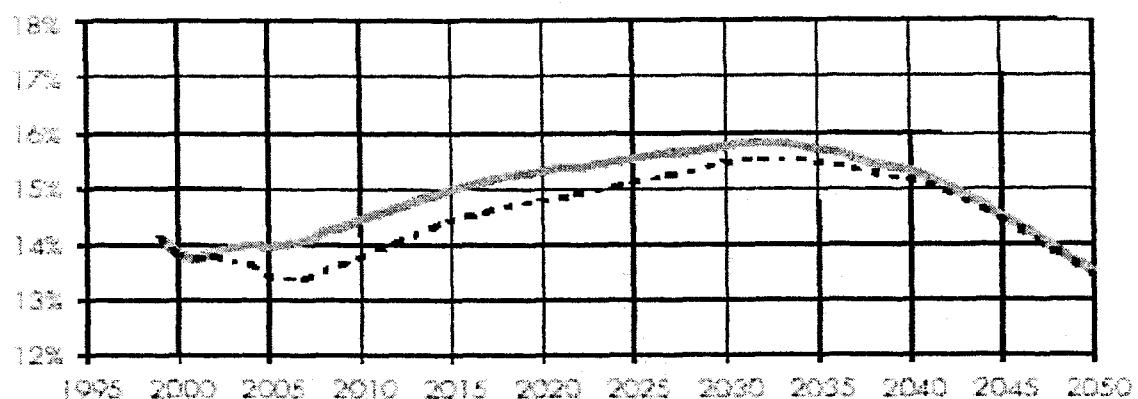
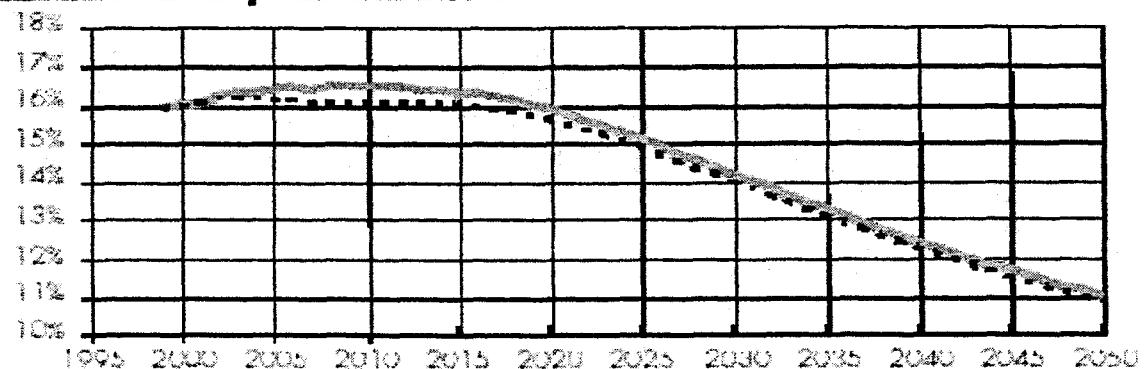
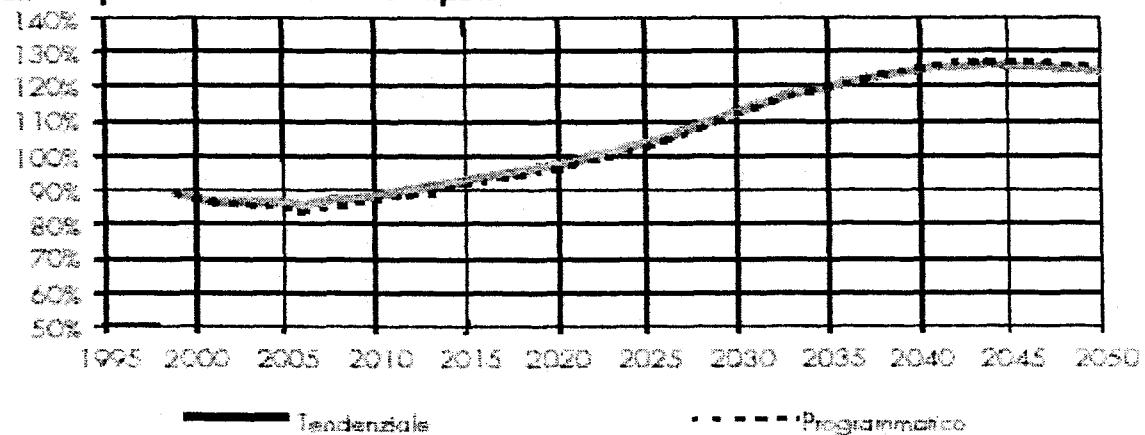
<sup>3</sup> Adottato in attuazione dell'art.4 del Regolamento del Consiglio dell'Unione Europea n. 1466 del 1997 del 7 luglio 1997.

<sup>4</sup> Il quale si basa sui Documenti di Programmazione Economico-Finanziaria predisposti dal Governo Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2001-2004 (D.p.e.f. 2002-2006), approvato dal Parlamento, sulla Relazione previsionale e programmatica per il 2002 e sulla Legge Finanziaria per il 2002.

<sup>5</sup> Per le quali è previsto uno stanziamento di € 2.169 milioni per ognuno degli esercizi 2002-3-4.

spesa al 2050 (13,5% rispetto a 13%), sia per quello del *Programma di stabilità*, con un valore leggermente più alto al 2050 (ora 14,2% rispetto al 14% dello scorso anno) ed il livello più alto (ora 15,9% rispetto al 16% dello scorso anno), raggiunto sempre nel 2030, ma non più mantenuto fino al 2035 in favore di una immediata discesa della spesa.

I grafici seguenti indicano sia l’andamento tendenziale sia quello che sconta gli effetti programmatici del D.p.e.f..

**Spesa in % del Pil****Pensione media su produttività media****Numero pensioni su numero occupati**

Fonte: D.p.e.f. 2002-2006

E' interessante notare come, oltre al passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo, in base alle rilevazioni demografiche dell'ISTAT, rilevi ai fini del cennato equilibrio, un'inversione di tendenza nel rapporto fra pensioni e numero di occupati, dovuta alla progressiva eliminazione per morte delle generazioni del baby boom.

Va poi considerato che, a fronte di un significativo incremento della speranza di vita (oltre 3 anni in più per entrambi i sessi al 2050) si riscontra il raddoppio del flusso annuo netto di immigrati (da circa 60 mila a 120 mila l'anno).

In base a tali indicazioni appare condivisibile la considerazione, contenuta nel D.p.e.f., sulla *sostenibilità* a medio termine, della spesa pensionistica, anche se va tenuto sotto controllo il crescente peso dell'*invecchiamento*, e, nel contempo, è necessario favorire sia la nuova occupazione sia la crescita della produttività.

Concorrono dunque a determinare gli andamenti della spesa pensionistica fattori eterogenei, tra i quali hanno comunque il loro peso i provvedimenti, di cui si è parlato nella relazione sul rendiconto 2000, e che non sempre vanno nella direzione di dissuadere dal pensionamento come i due articoli della legge 23 dicembre 2000, n. 388 - legge finanziaria per il 2001 (l'art. 72 concernente il *cumulo tra pensione e reddito da lavoro* e l'art. 75 relativo ad *incentivi all'occupazione dei lavoratori anziani*)<sup>6</sup>.

Del resto, non va sottaciuto che la spesa pensionistica non può comunque essere considerata una *monade* e, come tale, va gestita nel contesto della *spesa sociale*.

In questo senso vanno i provvedimenti più recenti in materia:

L'art. 69, comma 3, della legge n.388 del 2000 (Finanziaria per il 2001) che ha incrementato le maggiorazioni sociali delle pensioni minime previdenziali;

L'art. 70, comma 7 della stessa legge che ha previsto a favore dei soggetti titolari di uno o più trattamenti pensionistici<sup>7</sup> a carico dell'assicurazione generale obbligatoria (e delle forme sostitutive, esclusive ed esonerative della medesima) nonché delle forme pensionistiche obbligatorie gestite dagli enti, la corresponsione di un importo aggiuntivo pari a lire 300.000 annue;

<sup>6</sup> Con il primo viene sancita, a decorrere dal 1 gennaio 2001, per le pensioni di *vecchiaia*, la completa cumulabilità con i redditi da lavoro autonomo e dipendente, mentre, per le pensioni di *anzianità*, sempre a decorrere dal 1 gennaio 2001, viene ammessa, per i trattamenti eccedenti il minimo, la cumulabilità, con i redditi da lavoro autonomo, nella misura del 70%, con il vincolo per l'Amministrazione, che le trattenute relative al cumulo non possano in ogni caso superare il 30% di detti redditi.

Con il secondo viene introdotto un principio completamente nuovo nel sistema normativo previdenziale italiano: al lavoratore dipendente che ha maturato i requisiti minimi per l'accesso al pensionamento per anzianità - previa rinuncia alla copertura assicurativa per *ivs - invalidità, vecchiaia e superstiti* o forme sostitutive, e, quindi sollevamento dal corrispondente onere contributivo per il datore di lavoro - viene data la possibilità di proseguire nel proprio rapporto di lavoro, purché ciò avvenga per un periodo minimo di due anni rispetto alla prima scadenza utile per il pensionamento (la cosiddetta *finestra*) ed, ovviamente, successiva all'esercizio di detta facoltà, e venga stipulato tra lavoratore e datore di lavoro un contratto a tempo determinato che regoli il rapporto.

Si tratta di una facoltà che può essere esercitata più volte e la conseguenza è che, al momento dell'effettivo pensionamento, il lavoratore percepirà il trattamento pensionistico che gli sarebbe spettato al momento in cui ha esercitato, per la prima volta, detta facoltà.

<sup>7</sup> Il cui importo complessivo annuo, al netto dei trattamenti di famiglia, non superi l'importo del trattamento minimo annuo del Fondo pensioni lavoratori dipendenti.

L’art. 38 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria per il 2002) che ha previsto l’*Incremento delle pensioni a favore di soggetti disagiati*, per coloro che hanno settanta o più anni di età e sono in possesso di particolari condizioni, fino a garantire un reddito pari ad € 516,46 al mese per tredici mensilità.

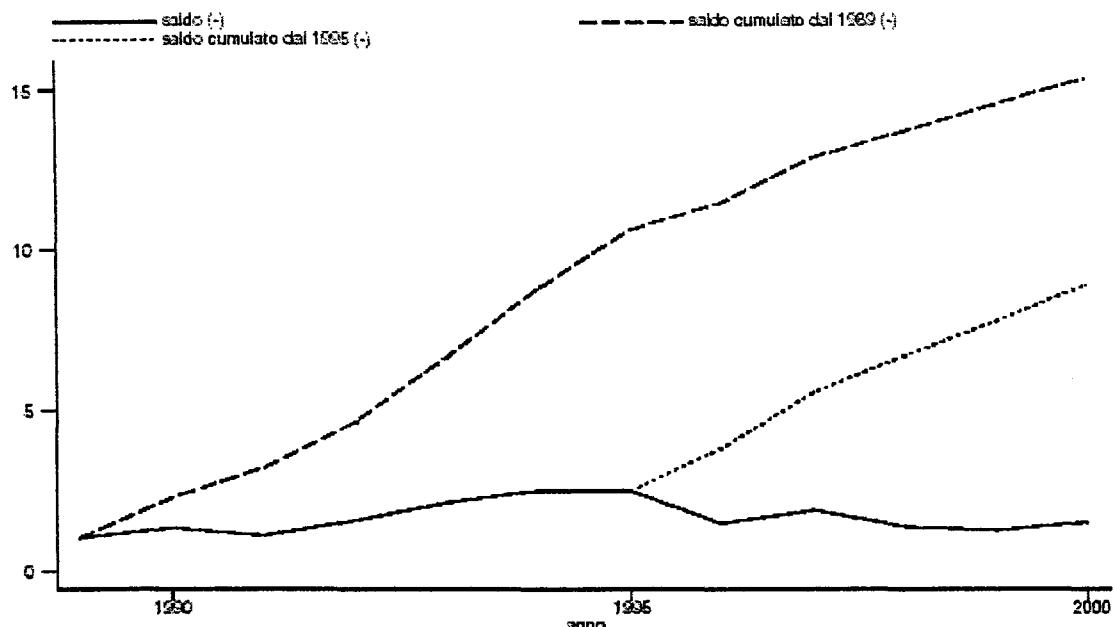
## **2. La verifica della “Riforma previdenziale”.**

Nel corso del 2001 è stata effettivamente realizzata la *verifica degli effetti finanziari e dell’attuazione dei “principi generali” introdotti dalla legge n. 335 del 1995 e successivi provvedimenti, per il periodo 1996–2000* ed è stata licenziata nel settembre 2001 la relazione finale della Commissione ministeriale, istituita con il d.m. 18 luglio 2001 e nota come *Commissione Brambilla*, dal nome del suo Presidente.

La Commissione, dopo aver effettuato la verifica degli effetti finanziari - che tiene conto anche dei provvedimenti successivi alla legge n. 335 del 1995 e, quindi, in particolare, della legge n. 449 del 1997, la “riforma Prodi”, concernente misure di contenimento della spesa e di armonizzazione- ha realizzato un’analisi sulle *proiezioni a medio-lungo termine e le prospettive* ed ha approfondito gli aspetti relativi a *vincoli, obiettivi ed aspetti critici della transizione previdenziale e del nuovo regime contributivo*.

Per quanto attiene alle conclusioni della verifica, la Commissione ha messo in evidenza che- a fronte di una diminuzione, dal livello massimo di spesa, raggiunto nel 1997 al 13,5% del PIL nel 2000, tenendo conto anche della quota a carico della GIAS (Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno) – il deficit accumulato dalle gestioni obbligatorie dal 1989 al 2000 ha raggiunto il 33,7% del PIL e solo nel 2000 si è attestato al 3,3%, mentre al netto della GIAS, è stato del 14,5% dal 1989 al 2000 e, tenendo conto del solo periodo 1995-2000, ha raggiunto l’8,1% del PIL.

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



Fonte: *Commissione ministeriale per la valutazione degli effetti della legge n. 335 del 1995 e successivi provvedimenti*.

Le risultanze concernenti gli effetti finanziari attesi dalla riforma, in termini di diminuzione della spesa, appaiono positive, manifestandosi un saldo complessivo di 1.877 miliardi di lire, nel periodo 1996-2000, (54.805 miliardi di saldo effettivo rispetto a 52.928 di saldo atteso) al netto delle sopravvenienze dovute agli effetti, dovuti alla riforma, del divieto di cumulo, ancora pienamente in vigore nel periodo considerato ed alle maggiori contribuzioni conseguenti all'armonizzazione dei regimi previdenziali.

Se si considerano anche tali sopravvenienze, il saldo positivo aumenta a circa 5.600 miliardi di lire. In particolare, le maggiori entrate si attestano al 55,5% (61,5% considerando le sopravvenienze).

Dal dato globale positivo la Commissione trae tuttavia alcune considerazioni negative che si concentrano sull'aggregato relativo alle *modifiche al trattamento di reversibilità ed al cumulo dei trattamenti di invalidità con redditi e/o con rendita INAIL*, per il quale si evidenzia un tendenziale scostamento rispetto ai risparmi attesi, e sui minori costi (per circa 4.000 miliardi di lire) della *previdenza complementare* i quali costituiscono un dato sintomatico *negativo* delle minori adesioni e, dunque, dei minori versamenti ai *fondi*, mentre sono state confermate le maggiori entrate del *parasubordinato*, nonostante il ritardo nell'applicazione della normativa.

Una considerazione positiva attiene poi alla funzione del *Casellario centrale dei pensionati*<sup>8</sup> con la creazione del quale, ad avviso della Commissione, il preesistente rapporto istituzionale, caratterizzato da una pluralità di erogatori (*sistema ente-pensioni*) è stato sostituito da un nuovo rapporto (*sistema previdenza-pensionati*) scaturente dai principi introdotti dalle ultime riforme.

Il Casellario rappresenta ora una base conoscitiva di particolare importanza che ha consentito alla Commissione di costruire un'interessante panoramica del sistema pensionistico<sup>9</sup>.

Sulla scorta dei risultati riscontrati, la Commissione ha formulato, per il periodo 2001-2005, previsioni molto positive rispetto a quelle originarie.

Infatti, a fronte di un saldo previsto di 90.367 miliardi di lire, ritiene di poter correggere la previsione in 100.700 miliardi di lire, con un miglioramento di 10.400 miliardi al netto delle ricordate sopravvenienze<sup>10</sup>, ed a 15.300 miliardi considerando le stesse.

Quanto alle previsioni sull'incremento della spesa pensionistica, prendendo come esercizio ultimo di riferimento il 2010 (in un arco temporale stimato, come si è visto in precedenza, con una spesa in piena crescita rispetto al PIL), la Commissione individua un tasso di crescita al 2010 del 2,32%, dovuto alla scarsa crescita del PIL (il tasso è stimato attualmente all'1,5%), laddove per neutralizzare la crescita della spesa pensionistica, come si diceva *anelastica* rispetto al PIL, il tasso di crescita dovrebbe essere del 2,5% medio.

<sup>8</sup> Realizzato dall'INPS, a seguito della legge n. 85 del 1995, ha obbligato tutti gli Enti erogatori di prestazioni pensionistiche (oltre 700) a comunicare periodicamente la situazione delle pensioni vigenti.

<sup>9</sup> - Al 31.12.1999 il numero complessivo dei pensionati italiani (compresi i titolari di pensioni sociali, di invalidità civile, di rendite per infortuni e malattie professionali e di pensioni di guerra) ammontava a 16,4 milioni (7,6 milioni di uomini e 8,8 milioni di donne) che percepivano complessivamente 22 milioni di trattamenti, per un importo complessivo pari a 329mila miliardi di lire.

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

<sup>10</sup> dovute agli effetti, dovuti alla riforma, del divieto di cumulo, ancora pienamente in vigore nel periodo considerato ed alle maggiori contribuzioni conseguenti all'armonizzazione dei regimi previdenziali.

## Media delle variazioni annue della spesa pensionistica 2001-2010

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

Fonte: *Commissione ministeriale per la valutazione degli effetti della legge n. 335 del 1995 e successivi provvedimenti*.

Le conclusioni della Commissione sono dunque nel senso di un aumento della crescita della spesa pensionistica nel periodo considerato e ne individuano le ragioni:

Nella progressiva normalizzazione del numero delle prestazioni di invalidità, dopo la riforma del 1984;

Nell'attenuazione degli effetti indiretti derivanti dai cospicui flussi di *prepensionamenti* verificatisi negli anni precedenti la riforma del 1992, che avevano determinato un contenimento dei flussi di pensionamento ordinari nella seconda metà degli anni novanta.

Nella cessazione per l'anno 2000 degli effetti di inasprimento dei requisiti minimi del pensionamento di vecchiaia.

Tutto ciò nonostante una favorevole congiuntura demografica che determina un effetto di contenimento della spesa nel periodo 2001-2010.

Essa riguarda le classi di età interessate al pensionamento nei prossimi anni le quali appartengono al periodo bellico (in particolare tra il 1941 ed il 1945) interessato dal fenomeno della diminuzione delle nascite.

Tale discorso vale ovviamente per le pensioni di vecchiaia che dovrebbero essere in misura inferiore per tutto l'arco del periodo di previsione considerato.

Del resto a questo fenomeno corrisponde subito dopo quello del *baby boom* degli anni della ricostruzione al quale corrisponde una forte crescita della spesa pensionistica.

Le analisi della Commissione consentono di esprimere una valutazione positiva della stessa azione di verifica dalla medesima condotta, tale da offrire una panoramica molto accurata degli effetti attesi nel medio-lungo periodo.

Appare, al tempo stesso, positivo il riscontro operato sugli effetti della riforma che sono più positivi di quelli attesi e per quel che concerne la crescita nel periodo considerato (fino al 2010), ne sono state evidenziate le ragioni.

Certamente tale aspetto viene enfatizzato da una crescita del PIL limitata (1,5%) e non in grado di neutralizzare quella della spesa pensionistica.

Si è già in precedenza sottolineato che sussiste la consapevolezza, nello stesso DPEF, che è necessario agire sia sulla riduzione dell'indebitamento sia sull'incremento dell'occupazione per incrementare la crescita del PIL e, dunque compensare, al netto di riforme ulteriori, la spesa pensionistica, con la contemporanea incentivazione del ricorso alla previdenza complementare, di cui si dirà in seguito.

Per quanto attiene, infine, al lungo periodo, le analisi in ultimo citate risultano compatibili con il quadro macroeconomico raffigurato dalla *curva* della spesa pensionistica che proprio dagli effetti del *baby boom* trae le fondamentali ragioni della diminuzione del rapporto con il PIL a partire dall'anno 2033.

### 3. La funzione Previdenza.

Anche nella presente relazione, com'è avvenuto lo scorso anno, si ritiene di particolare interesse l'analisi che prende in considerazione le prestazioni distinte per funzione<sup>11</sup> e per tipologia, secondo i parametri *dell'evento, del rischio e del bisogno*<sup>12</sup>, dalla quale è tratta la seguente tabella<sup>13</sup>, che inquadra la funzione *Previdenza* nella sua globalità, e nel contesto più generale della *Protezione sociale*.

<sup>11</sup> Adottata da Eurostat, per il confronto tra le prestazioni sociali dei differenti Paesi.

<sup>12</sup> Contenuta nella Relazione sulla situazione economica del Paese 2000.

<sup>13</sup> Per la lettura della quale, va tenuto presente che si dispone di dati rettificati per gli esercizi precedenti e, quindi, seppur di poco, diversi da quelli contenuti nella passata relazione.

**PRESTAZIONI DI PROTEZIONE SOCIALE SECONDO L'EVENTO, IL RISCHIO E IL BISOGNO PER  
FUNZIONE E PER TIPO DI PRESTAZIONE**

*Istituzioni pubbliche*

*(in milioni di euro)*

**ANNO 2000**

Funzione e tipo di prestazione	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupazione	TOTALE
<i>Previdenza</i>	2.273	6.423	6.643	132.646	29.393	4.795	182.173
- Pensioni e rendite		6.379		126.662 (b)	29.393 (c)	919(e)	163.343
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro				5.535			5.535
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	2.273		1.380				3.653
- Indennità di disoccupazione						3.431	3.431
- Assegno di integrazione salariale						445	445
- Assegni familiari			5.260 (d)				5.260
- Altri sussidi e assegni (a)		44	3	459			506

(a) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.

(b) Comprende: 110.941 mil. di euro erogati dagli Enti di Prev., 1.635 erogati dallo Stato, 443 erogati da altre Ist. Pubb., 13.633 di pensioni di inval. erogate a beneficiari che sono in età per percepire una pensione di vecchiaia.

(c) Comprende: 28.785 mil. di euro erogati dagli Enti di Previdenza (di cui 27.789 sono pensioni indirette e 996 rendite indirette), 465 erogati dallo Stato, e 143 mld erogati da altre Istituzioni pubbliche.

(d) Comprende: 4.608 mil. di euro erogati dagli Enti di Previdenza, 272 erogati dallo Stato e 380 erogati da altre Istituzioni pubbliche.

*(in milioni di euro)*

**ANNO 2001**

Funzione e tipo di prestazione	Malattia	Invalidità	Famiglia	Vecchiaia	Superstiti	Disoccupazione	TOTALE
<i>Previdenza</i>	2.354	6.570	6.725	137.466	30.645	4.798	188.558
- Pensioni e rendite		6.533		(b) 132.828	(c) 30.645	(e) 645	170.651
- Liquidazioni per fine rapporto di lavoro				4.164			4.164
- Indennità di malattia, per infortuni e maternità	2.354		1.396				3.750
- Indennità di disoccupazione						3.626	3.626
- Assegno di integrazione salariale						527	527
- Assegni familiari			(d) 5.327				5.327
- Altri sussidi e assegni (a)		37	2	474			513

(a) Comprende: equo indennizzo, liquidazioni in capitale, assegni, indennità, sussidi complementari al reddito.

(b) Comprende: 116.424 mil. di euro erogati dagli Enti di Prev., 1.565 erogati dallo Stato, 454 erogati da altre Ist. Pubb., 14.386 di pensioni di inval. erogate a beneficiari che sono in età per percepire una pensione di vecchiaia.

(c) Comprende: 30.053 mil. di euro erogati dagli Enti di Previdenza (di cui 29.050 mil. di euro sono pensioni indirette e 993 di rendite indirette).

(d) Comprende: 4.652 mil. di euro erogati dagli Enti di Previdenza, 281 dallo Stato e 394 erogati da altre Istituzioni pubbliche.

*Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2001 - Ministero dell'economia e delle finanze*

Estrapolando le rilevazioni attinenti a *Invalidità*, *Vecchiaia* e *Superstiti*, corrispondenti al comparto IVS, si constata come, le pensioni e le rendite che ad esso si riferiscono, raggiungano, nell'esercizio 2001, 174.681 mil. di euro rispetto ai 168.462 mld dell'esercizio 2000, con un incremento del 3,69%.

Tale incremento è, in termini disaggregati, dell'1,98% (6.570 ml. di euro del 2001 rispetto ai 6.423 del 2000) per *Invalidità*, del 3,56% (137.466 ml. di euro nel 2001 e 132.746 nel 2000) per *Vecchiaia* e del 4,26% (30.645 ml. di euro nel 2001 e 29.393 nel 2000) per *Superstiti*.

Gli analoghi rapporti del 2000 sul 1999 davano un incremento dell'1,98% per *Invalidità*, del 2,70% per *Vecchiaia* e dell'1,17% per *Superstiti*.

Ponendo l'accento sui trattamenti pensionistici di *Vecchiaia*, nel cui ambito sono ricompresi quelli per *Anzianità*<sup>14</sup>, si rileva un incremento sull'esercizio precedente, ben più consistente (3,56%) rispetto a quello riscontrato nel rapporto 2000-1999 (2,70%), ed il dato è in linea con le rilevazioni della Commissione per la verifica degli effetti della riforma previdenziale che ha constatato una crescita della spesa pensionistica.

#### **4. La previdenza complementare.**

Nell'anno trascorso il settore della previdenza complementare, che costituisce il *secondo pilastro previdenziale*, ha concretamente assunto l'assetto complessivo a suo tempo definito dalla normativa di primo impianto e successivamente modificato dai più recenti interventi in materia fiscale e di introduzione delle forme pensionistiche individuali realizzabili anche per il tramite di polizze di assicurazione sulla vita. Il settore, nelle sue diverse articolazioni, inizia a svolgere nei fatti il ruolo di cerniera tra mondo del lavoro e mercato finanziario. Il non positivo e incerto andamento dei corsi dei titoli nel corso dell'anno ha reso tangibile l'ovvia constatazione che l'accesso ai mercati finanziari da parte del risparmio previdenziale non è privo di rischi; in una congiuntura difficile i fondi pensione hanno tuttavia mostrato una solidità di fondo che è di buon auspicio per il contributo che essi potranno offrire, raggiunte dimensioni adeguate, sia alla realizzazione di un sistema previdenziale adeguato alle aspettative dei lavoratori sia alla stabilità del sistema finanziario.

Gran parte dei fondi pensione di carattere negoziale ha ormai raggiunto la fase operativa; numerosi di essi hanno avviato, conferendo le risorse finanziarie ai gestori prescelti, l'attività di investimento delle risorse; molti altri sono attivamente impegnati nella definizione delle

<sup>14</sup> Le pensioni di vecchiaia sono corrisposte ai lavoratori che abbiano raggiunto una determinata età anagrafica e possano far valere un certo periodo o numero di contribuzioni, mentre le pensioni di anzianità spettano a coloro che possono vantare un determinato periodo minimo di iscrizione, a forme previdenziali obbligatorie e di contribuzione, a prescindere dall'età anagrafica.

politiche di gestione delle risorse e nella scelta dei gestori. Alcuni fondi hanno raggiunto in poco tempo dimensioni di grande rilievo in termini di iscritti anche nel confronto internazionale: in tali casi, il progressivo accumulo dei contributi consente, grazie al fenomeno delle economie di scala, di offrire servizi previdenziali a condizioni molto competitive.

Per i fondi pensione di tipo aperto, l'anno trascorso ha invece costituito una fase interlocutoria, sebbene comunque di sviluppo. Dopo che nel triennio precedente la quasi totalità dei gruppi bancari e assicurativi italiani e alcuni importanti operatori stranieri avevano sollecitamente provveduto a istituire fondi pensione aperti, nel 2001 la crescita delle adesioni e del patrimonio dei fondi, pur ancora significativa, ha mostrato segni di rallentamento.

I cospicui investimenti effettuati dagli operatori suggeriscono tuttavia che il comparto mantiene elevate potenzialità di crescita, che per esplicarsi con pienezza presumibilmente attendono una più chiara definizione dell'ambito operativo loro consentito, con particolare riferimento alle adesioni di tipo collettivo.

Il 2001 è stato inoltre caratterizzato dall'avvio dell'operatività delle polizze di assicurazione sulla vita con contenuto previdenziale. Spinte dal lato dell'offerta da condizioni contrattuali in generale più remunerative, per i collocatori, di quelle previste per i fondi pensione aperti, in pochi mesi a partire dalla loro effettiva introduzione esse hanno raggiunto un grado di diffusione elevato e non dissimile, in termini di numero di aderenti se non di somme raccolte, a quello dei fondi aperti.

Per completare il quadro dell'anno trascorso, adeguato rilievo deve essere attribuito ai fondi preesistenti, già operanti prima dell'avvento della nuova disciplina. Nell'ambito del settore della previdenza complementare, essi continuano a svolgere un ruolo importante, e ancora preponderante sotto il profilo delle risorse gestite. Essi inoltre mostrano un'apprezzabile vitalità nel perseguire l'obiettivo di razionalizzare il proprio assetto ordinamentale e organizzativo per adeguarlo all'evoluzione della normativa e delle migliori pratiche in uso nel settore, ponendo talvolta in essere a tale scopo complesse operazioni di trasformazione.

Peraltro, la grande maggioranza dei fondi preesistenti, pur a prezzo di limitazioni operative quanto al bacino degli aderenti, si mostra restia ad abbandonare le prerogative loro concesse dalla legge, riguardo in particolare alle possibilità di investimento, ai modelli gestionali e alle procedure di scelta dei fornitori dei servizi. L'eterogeneità di modelli che sembra pertanto destinata a persistere nel comparto dei fondi preesistenti non deve essere giudicata in modo negativo, in quanto dal confronto tra esperienze diverse possono emergere le soluzioni più appropriate per lo sviluppo del settore.