Nota illustrativa sull'andamento della spesa previdenziale

1. Il disavanzo previdenziale del sistema pensionistico obbligatorio si è ridotto, in termini di PIL, dall'1% (11,7 miliardi di euro) del 2000 allo 0,8% (9,7 miliardi di euro) del 2001 (dati di preconsuntivo). Tale risultato scaturisce da un aumento delle entrate contributive proporzionalmente superiore a quello delle uscite per prestazioni. Al lordo dei trasferimenti a carico dello Stato (trasferimenti per prestazioni assistenziali e riduzioni di aliquota contributiva) lo squilibrio previdenziale dell'insieme delle gestioni pensionistiche pesa per circa il 3% del PIL nel 2001.
2. Sempre secondo i dati di preconsuntivo, la spesa pensionistica complessiva del 2001, al lordo della componente assistenziale a carico della Gias, ammonta a 164 miliardi euro, con un incremento di quasi 7 miliardi (+4,3%) rispetto all'anno precedente. In termini di PIL, essa si attesta al 13,5%.
3. Gli andamenti storici relativi all'intero periodo di osservazione 1989-2001, mostrano una dinamica della spesa pensionistica in progressivo rallentamento. La media degli incrementi annui è stata pari al 12,2% nel triennio 1989-1992, è scesa al 7,3% nel periodo 1993-1997, per attestarsi al 3,4% nel quadriennio 1998-2001.
4. Certamente un fattore importante per la riduzione del tasso di variazione della spesa pensionistica nel corso degli anni novanta è stato il progressivo calo del tasso di inflazione. Tuttavia, pure al netto di tale fattore di crescita, la dinamica della spesa pensionistica mostra una evidente tendenza alla riduzione. Il tasso di variazione della spesa, al netto dell'inflazione, nei tre periodi sopra indicati diventa, rispettivamente, pari al 6,1%, 3,8% ed 1,6%.
5. Come è già stato osservato nei precedenti rapporti del NVSP, la ragione di tale andamento è da attribuire, principalmente, alle misure di contenimento adottate nel corso degli anni fra cui, in particolare, l'inasprimento dei requisiti minimi per il pensionamento di anzianità e di vecchiaia e la eliminazione della indicizzazione dovuta alla dinamica reale delle retribuzioni. Oltre all'effetto degli interventi normativi sopra indicati, a tale risultato concorre la riforma della pensione di invalidità approvata nel 1984 (Legge n. 222), che ha rivisto in senso restrittivo i requisiti di accesso, e l'abbandono della pratica dei prepensionamenti, molto utilizzata verso la fine degli anni '80 e i primi anni '90 per assorbire le conseguenze occupazionali della ristrutturazione di aziende in crisi.
6. Il significativo rallentamento della dinamica della spesa pensionistica si è riflesso anche nella progressiva stabilizzazione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL degli ultimi anni. Dopo aver raggiunto il punto di massimo del 14% nel '97, rispetto all'11,5% del '89, negli ultimi 4 anni la quota di reddito nazionale destinata a sostenere il sistema pensionistico obbligatorio scende attestandosi ad un livello pressoché costante attorno al 13,5%.
7. Tuttavia, il prossimo decennio si prospetta come un periodo nel quale la spesa pensionistica riprenderà a crescere ad un tasso superiore a quello riscontrato negli ultimi anni. Da una percentuale di crescita, al netto della indicizzazione ai prezzi, dell'1,6% annuo si passerà ad una percentuale del 2-2,2%. Ciò significa che, in assenza di modifiche normative ed assumendo che il deflatore del PIL evolva in linea con i prezzi al consumo, il rapporto spesa/PIL si manterrà stabile ai livelli

attuali a condizione che la crescita reale dell'economia si attesti al 2-2,2%. Permangono, tuttavia, le caratteristiche già segnalate lo scorso anno in merito ad una accelerazione della crescita della spesa nel secondo quinquennio di previsione rispetto al primo dovuto all'esaurirsi degli effetti di contenimento legati all'inasprimento dei requisiti minimi.

8. E' importante sottolineare che la dinamica della spesa pensionistica per il prossimo decennio di previsione risulta significativamente inferiore alla stima contenuta nel precedente rapporto del giugno 2001, nonostante l'aumento a 516 euro delle pensioni minime previsto a decorrere dal 2002. Ciò consegue alla revisione delle basi assicurative del FPLD e le tre gestioni degli autonomi in essere al 31/12/2000 recentemente effettuata dall'INPS. Grazie all'ampliamento delle possibilità di incrocio fra le diverse banche dati, tale revisione ha fatto registrare una drastica riduzione delle posizioni "silenti" (soggetti che non hanno versato contributi nell'anno di riferimento, pur avendo contribuito in passato) di coloro che erano già in possesso dei requisiti di contribuzione previsti dalla normativa vigente per il pensionamento di vecchiaia. Ciò ha comportato, automaticamente, una corrispondente contrazione dei flussi di pensionamento di vecchiaia attesi per il prossimo decennio.

9. Le tendenze di lungo periodo non presentano sostanziali modificazioni rispetto agli andamenti noti, in quanto i fattori che condizionano la dinamica strutturale del fenomeno non hanno subito modificazioni rilevanti per effetto delle operazioni di aggiornamento. L'evoluzione del rapporto fra la spesa pensionistica ed il PIL prevista con il modello del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato aggiornato al 2002 presenta una rapida crescita nel primo trentennio di previsione, passando dal 13,8% del 2000 al valore massimo del 16% del 2033 con un incremento di oltre 2 punti percentuali. Successivamente, inizia una rapida riduzione che porta il rapporto ad attestarsi al 13,6% nel 2050.

10. Per quanto attiene ai confronti internazionali, il nostro paese si contraddistingue per un livello iniziale del rapporto spesa pensionistica/PIL significativamente più elevato rispetto alla media UE ma, allo stesso tempo, caratterizzato da una dinamica futura assai più contenuta come emerge dalle previsioni di medio-lungo periodo effettuate in ambito Europeo (Economic Policy Committee-Working Group on Ageing) sulla base di scenari macroeconomici e demografici omogenei. Infatti, il processo di riforma che ha caratterizzato il sistema pensionistico italiano nell'ultimo decennio risulta, al momento, assai più incisivo di quello realizzato negli altri paesi europei, almeno per quanto attiene agli aspetti strutturali di lungo periodo. Tuttavia, come detto al punto 9, le riforme attuate non impediscono che si produca un significativo aumento di oltre 2 punti percentuali del rapporto spesa/PIL nella parte centrale del periodo di previsione.

1. QUADRO GENERALE

1.1. I DATI DI CONSUNTIVO PER IL 2000 E IL PRECONSUNTIVO 2001

Il presente rapporto su "Gli andamenti finanziari del sistema pensionistico obbligatorio" contiene i dati definitivi delle gestioni dei fondi obbligatori e sostitutivi per l'anno 2000 e i dati di preconsuntivo (o preventivo aggiornato) per l'anno 2001. Questi ultimi saranno rivisti non appena si renderanno disponibili i dati definitivi.

Nel corso degli ultimi anni gli scostamenti tra preconsuntivo e risultati di bilancio definitivi sono stati abbastanza significativi. Non sempre dello stesso segno. Nel precedente rapporto del giugno 2001 i dati di preconsuntivo per il 2000 indicavano una spesa complessiva per pensioni pari, in euro, a 158.671[1] milioni, il 13,6% del PIL. A consuntivo, tale spesa risulta essere stata di 157.486 milioni, il 13,5% del PIL.

Già l'anno scorso si era anticipato che, considerando gli andamenti delle uscite di cassa dell'istituto, la spesa per prestazioni dell'INPS avrebbe potuto risultare inferiore alle indicazioni del preconsuntivo di circa 1.500 milioni di euro.

La differenza che ora emerge nella spesa complessiva di tutte le gestioni appare di 1.185 milioni di euro, ma se si considera che fino allo scorso anno la spesa totale non includeva le prestazioni dei fondi integrativi ENASARCO e INPS (pari nel 2000 a 811 milioni di euro), essa raggiunge quasi i 2000 milioni di euro.

I confronti fra preconsuntivo e consuntivo per il 2000 sono distorti anche dalla riclassificazione che è stata effettuata per le gestioni dei postelegrafonici e dei ferrovieri. Fino allo scorso anno esse erano classificate tra le gestioni dei lavoratori dipendenti pubblici; da quest'anno vengono incluse, per effetto delle modificazioni legislative intervenute, tra le gestioni dei lavoratori dipendenti privati. Al netto degli effetti di queste riclassificazioni la spesa per le gestioni dei lavoratori dipendenti privati a consuntivo 2000 è risultata inferiore di circa 1.360 milioni di euro rispetto al preconsuntivo e quella per dipendenti pubblici di circa 200 milioni di euro. Le differenze residue risiedono in una minore dinamica della spesa nelle gestioni INPS dei lavoratori autonomi e delle altre gestioni minori.

Tutto ciò premesso con riferimento alla spesa per prestazioni a consuntivo per il 2000, i dati attualmente disponibili per il 2001 segnalano che la spesa per pensioni dell'insieme dei fondi del sistema obbligatorio (cfr. Tab. 1) è risultata pari a 164.312 milioni di euro, con un incremento di 6.826 milioni di euro (+4,3%) rispetto all'anno precedente.

Le prestazioni erogate dalle gestioni pensionistiche hanno inciso per l'83,9% del totale, ovvero 137.865 milioni di euro, con un aumento del 4,4% rispetto al 2000. In termini di PIL, la componente non assistenziale delle prestazioni pensionistiche erogate nel corso del 2001 è stata dell'11,3% (era il 12% nel 1997, prima della riclassificazione tra prestazioni assistenziali e prestazioni assicurative

---

[1]Con l'introduzione dell'euro, per consentire il confronto delle serie storiche riportate in lire con i dati espressi nella nuova moneta, si adotterà l'accorgimento di convertire i valori in lire al tasso di conversione fissato irrevocabilmente il 1° gennaio 1999 (1936,27 lire per 1 euro), anche qualora i dati facciano riferimento a periodi precedenti quella data. I valori così ottenuti possono essere utilizzati per i confronti temporali, ma non è corretto impiegarli per operare confronti tra diversi Paesi. Questa soluzione è adottata dall'EUROSTAT, dall'OCSE e dalla maggioranza degli istituti nazionali di statistica (ISTAT) dell'area euro.

effettuata con la legge finanziaria per il 1998). Il preconsuntivo 2001 segnala che le uscite a carico della gestione per gli interventi assistenziali (GIAS) sono state 26.446 milioni di euro, con un aumento del 3,8% sull'anno precedente. In termini di PIL, il contributo della GIAS (la componente assistenziale delle prestazioni pensionistiche) è rimasto costante al 2,2%. È invece leggermente diminuito nel corso del 2001 l'apporto dello Stato alla cassa pensioni dipendenti statali da 8.722 milioni di euro nel 2000 a 8.479 milioni nel 2001 nei valori di preconsuntivo, apporto che nelle tabelle che vengono presentate non è incluso tra le entrate contributive.

L'aumento delle entrate nel corso del 2001, proporzionalmente superiore a quello delle uscite, ha ridotto il disavanzo delle gestioni pensionistiche al netto della quota di spesa erogata dalla GIAS. Da 11.710 milioni di euro di disavanzo nel 2000 a 9.684 nel 2001. Ovvero, dall'1% del PIL nel 2000 a 0,8% nel 2001.

Nel complesso lo squilibrio nelle gestioni pensionistiche strettamente afferente alla componente assicurativa (prestazioni assicurative maggiori dei contributi versati) ha pesato sull'intera collettività nel 2001 per lo 0,8% del PIL.

La distribuzione tra i diversi fondi del disavanzo della gestione previdenziale segnala che la quota più elevata spetta alla gestione delle pensioni dei lavoratori dipendenti pubblici: quasi 7.700 milioni di euro di disavanzo, pari al 19,4% della spesa per prestazioni agli ex dipendenti pubblici.

Le altre gestioni in disavanzo sono quelle dei dipendenti privati, circa 3.900 milioni di euro (il 4,7% della spesa), e quella dei coltivatori diretti, dei coloni e mezzadri, circa 1.500 milioni di euro, il 58,6% della spesa.

Le altre gestioni risultano pressoché in equilibrio, salvo quella dei parasubordinati, che in questa fase non eroga prestazioni ed è ovviamente in attivo per 2.300 milioni di euro.

Le prestazioni erogate dalla GIAS a favore degli ex dipendenti privati sono circa il 70% delle erogazioni totali e il restante 30% è diretto a ex lavoratori autonomi. Le prestazioni di natura assistenziale ai pensionati ex lavoratori dipendenti privati costituiscono il 21,8% della spesa per prestazioni assicurative, mentre per gli ex lavoratori autonomi le prestazioni assistenziali sono il 61% delle prestazioni assicurative.

Il diverso grado di squilibrio delle gestioni previdenziali è espresso dalle diverse aliquote di equilibrio implicite in ciascuna gestione.

Tab. 1 - Entrate contributive e spesa per pensioni e integrazioni assistenziali (milioni di euro) (1)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
1. Lavoratori dipendenti privati													
- contributi (2)	34.942	38.016	42.357	46.381	49.871	49.627	50.775	62.626	65.300	67.684	71.465	75.543	78.621
- prestazioni	38.258	42.440	47.125	53.241	58.885	61.189	63.769	68.422	75.151	74.240	77.704	79.267	82.513
- saldi	-3.316	-4.425	-4.769	-6.859	-9.014	-11.562	-12.994	-5.797	-9.851	-6.556	-6.239	-3.724	-3.892
2. Lavoratori dipendenti pubblici													
- contributi (3)	11.993	13.137	15.407	16.425	16.739	17.118	18.703	23.799	26.059	26.909	27.760	29.006	31.988
- prestazioni	13.956	16.438	18.869	21.944	23.867	26.220	28.391	30.970	33.419	35.473	36.830	38.199	39.666
- saldi	-1.963	-3.302	-3.462	-5.519	-7.128	-9.102	-9.688	-7.170	-7.360	-8.564	-9.070	-9.194	-7.679
3. Lavoratori autonomi													
3.1. Artigiani e commercianti													
- contributi	3.602	3.830	5.101	5.892	6.820	7.459	7.740	8.214	8.290	9.273	11.207	9.490	10.800
- prestazioni	2.523	2.932	3.476	3.876	4.856	5.343	5.641	6.750	7.856	8.425	8.981	9.590	10.472
- saldi	1.079	897	1.625	2.017	1.964	2.117	2.099	1.464	434	848	2.226	-100	327
3.2. Coltiv.diretti, coloni e mezzadri													
- contributi	606	676	1.140	1.238	1.272	1.190	1.074	1.041	1.014	1.042	1.034	1.036	1.069
- prestazioni	3.201	3.373	3.372	3.750	4.541	4.338	3.737	4.359	4.199	2.284	2.398	2.335	2.580
- saldi	-2.595	-2.698	-2.232	-2.511	-3.269	-3.148	-2.663	-3.317	-3.185	-1.242	-1.365	-1.299	-1.511
4. Liberi professionisti													
- contributi	956	1.076	1.383	1.384	1.447	1.524	1.585	1.703	1.960	2.184	2.278	2.513	2.684
- prestazioni	587	669	822	936	1.321	1.220	1.304	1.430	1.539	1.537	1.659	1.738	1.875
- saldi	370	408	560	448	126	304	281	273	421	647	619	775	809
5. Fondo clero													
- contributi	14	15	16	16	17	18	17	17	17	16	17	27	27
- prestazioni	30	44	44	52	61	51	58	64	75	83	78	81	83
- saldi	-16	-29	-29	-36	-44	-33	-42	-47	-58	-67	-61	-54	-56
6. Gestione lavoratori parasubordinati													
- contributi	-	-	-	-	-	-	-	749	1.254	1.630	1.816	2.054	2.332
7. Totale Integrativi (Enasarco-Integrativi Inps)													
- contributi	329	440	428	419	434	437	467	439	446	588	669	642	660
- prestazioni	307	355	403	472	507	526	582	658	704	773	789	811	675
- saldi	22	85	25	-53	-73	-89	-115	-219	-258	-185	-120	-169	-15
TOTALE GESTIONI PENSIONISTICHE													
- contributi	52.442	57.189	65.831	71.755	76.599	77.372	80.359	98.589	104.340	109.326	116.247	120.313	128.181
- prestazioni	58.862	66.252	74.112	84.270	94.038	98.886	103.480	112.653	122.944	122.815	128.440	132.022	137.865
- saldi	-6.420	-9.062	-8.281	-12.515	-17.440	-21.513	-23.121	-14.064	-18.603	-13.489	-12.193	-11.710	-9.684
Quota Gias per le gestioni pensionistiche(4)	12.493	14.288	15.662	16.451	13.382	16.115	18.692	19.711	20.617	25.645	25.362	25.464	26.446
SPESA PENSIONISTICA	71.355	80.540	89.774	100.721	107.420	115.000	122.172	132.365	143.560	148.461	153.802	157.486	164.312
Spesa pensionistica in % del PIL	11,5	11,8	12,1	12,9	13,3	13,5	13,2	13,5	14,0	13,8	13,9	13,5	13,5

(1) Le entrate contributive delle gestioni previdenziali comprendono l'ammontare dei contributi figurativi trasferiti dalle Regioni, da altri enti e da altre gestioni, tra cui Gias e Gpt. La spesa per prestazioni è al netto dei trasferimenti a carico dello Stato (Gias) o di altre gestioni.

(2) Sono esclusi i trasferimenti del Tesoro all'Istituto Postelegrafonici, pari a 3 mln. nel 1994, 166 mln. nel 1995, 213 mln. nel 1996, 230 mln. nel 1997, 341 mln. nel 1998, 383 mln. nel 1999, 434 mln. nel 2000, 478 mln. nel 2001.

(3) E' escluso l'apporto dello Stato, che riguarda prevalentemente la Cassa pensioni dei dipendenti statali, pari a 44 mln. nel 1995, 4.719 mln. nel 1996, 5.538 mln. nel 1997, 6.876 mln. nel 1998, 8.227 mln. nel 1999, 8.722 mln. nel 2000, 8.479 mln. nel 2001.

(4) I principali trasferimenti dalla Gestione per gli interventi assistenziali (Gias) alle gestioni pensionistiche riguardano i prepensionamenti, la "quota parte" stabilita dall'art. 37 della legge 88/89, le pensioni di annata e le pensioni di invalidità anteriori alla legge 222/84. Quest'ultima voce fa seguito al nuovo riparto tra spesa previdenziale ed assistenziale stabilito dalla legge 449/97, art.59. I dati disaggregati dei trasferimenti Gias sono riportati nel presente rapporto nelle tabelle relative alle singole gestioni.

Il livello relativo delle aliquote di equilibrio teoriche nel 2001 va dal 17,5% della gestione dei commercianti all'82% del fondo elettrici. Mentre l'aliquota ordinaria per i commercianti è attualmente del 16,7%, quella degli elettrici è del 32,7%. Solamente il Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti, la cui spesa costituisce circa la metà dell'intera spesa per pensioni assicurative, ha invertito la tendenza a crescere dell'aliquota di equilibrio teorica dal 1997 in poi. Per tutti gli altri fondi l'aliquota di equilibrio mostra una tendenza a crescere, anche se a ritmi meno sostenuti che nel passato più recente.

Tab. 1.1 Aliquote di equilibrio e aliquota contributiva ordinaria (Valori percentuali)

	Aliquota di equilibrio teorica			**Aliquota di equilibrio contabile**			**Aliquota contributiva**
	1992	1997	2001	1992	1997	2001	**2001**
FPLD	42,6	48,1	44,1	33,5	39,1	34,8	32,7
F. Trasporti	43,2	66,5	64,3	42,7	60,6	62,6	32,7
F. Elettrici	42,2	53,1	82,0	41,8	52,7	81,3	32,7
INPDAI	25,6	43,5	46,3	25,4	43,4	46,2	33,3
Dip. Pubblici	37,3	44,9	44,0	37,3	44,9	44,0	32,7
Autonomi di cui	24,6	31,1	30,7	15,7	20,4	18,7	16,8
Artigiani	12,3	18,7	20,2	9,4	15,9	17,4	16,4
Commercianti	11,8	16,0	17,5	8,8	13,2	15,0	16,7
Casse profess.	6,7	8,6	9,0	6,7	8,6	9,0	8,6

Il processo di armonizzazione successivo all'approvazione della Legge 335/95, dove è stato realizzato, ha avuto una applicazione pro-rata e quindi continueranno a persistere a lungo differenze di trattamento medio fra i pensionati dei diversi fondi, anche se i diritti che ciascuno matura correntemente sono molto più simili.

1.2 LE TENDENZE DI MEDIO PERIODO DELLA SPESA PENSIONISTICA

Con il 2001 si è concluso il sesto anno dall'avvio del sistema di calcolo contributivo dei diritti pensionistici relativi all'assicurazione generale obbligatoria e il quarto anno dall'ultimo intervento di riforma messo in atto con la legge finanziaria per il 1998.

Dal punto di vista degli assicurati ai quali si applica completamente o pro-rata il calcolo contributivo, è disponibile un quinquennio di capitalizzazione dei contributi versati e quindi l'ammontare di diritti pensionistici maturati fino all'anno 2000.

Dal punto di vista dell'andamento delle gestioni pensionistiche è possibile aggiornare la valutazione già avviata lo scorso anno delle tendenze di medio periodo della spesa e delle entrate del sistema complessivo dell'assicurazione generale obbligatoria e delle singole gestioni e valutare con sempre maggiore documentazione gli effetti delle riforme introdotte nel periodo 1992-1997.

Se si considera l'intero periodo a partire dal 1989, anno dal quale è possibile confrontare le serie storiche delle entrate e delle uscite degli enti della previdenza obbligatoria, si rileva che la spesa a prezzi correnti delle gestioni pensionistiche è cresciuta a un tasso medio annuo composto pari al 7,3%. La spesa comprensiva della quota a carico della GIAS, che non è influenzata nel tempo dalle conseguenze di diversi criteri di riparto delle spese, è invece cresciuta ad un tasso medio del 7,2%

annuo.

Tab. 1.2 Montante di un contributo pari ad 1 euro per anno di versamento

Anno di versamento	Anno corrente di maturazione					
	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**
1996	1	1,056	1,112	1,175	1,236	1,295
1997		1	1,054	1,113	1,171	1,227
1998			1	1,057	1,111	1,164
1999				1	1,052	1,102
2000					1	1,048
2001						1

Dal punto di vista dei ritmi di crescita, la dinamica della spesa complessiva registra, nell'arco di tempo richiamato, un tendenziale rallentamento che può essere messo in evidenza suddividendo l'intero periodo in tre intervalli, corrispondenti rispettivamente alla fase antecedente al 1992, a quella tra gli interventi realizzati negli anni 1993-1997 e agli anni successivi. La tabella 1.2.1. mostra che, per l'insieme dei fondi del sistema obbligatorio, la media degli incrementi annui delle prestazioni, pari al 12,2% nel triennio precedente l'inizio degli interventi di contenimento della spesa, è dapprima scesa al 7,3% nel periodo 1993-1997 e successivamente al 3,4% nel quadriennio 1998-2001.

Tab. 1.2.1.– Media delle variazioni annue della spesa pensionistica

(valori percentuali)

	1990-2001	*1990-1992*	*1993-1997*	*1998-2001*
Spesa complessiva				
TOTALE	7,3	12,2	7,3	3,4
Dipendenti privati	6,5	11,1	6,5	3,0
Dipendenti pubblici	9,2	16,3	8,8	4,4
Lavoratori autonomi	7,7	10,7	9,0	3,8
di cui: artigiani e commercianti	11,1	14,0	12,7	6,8
Altro (casse prof. e fondi integrativi)	9,4	16,4	10,2	3,2
Spesa al netto dell'indicizzazione (*)				
TOTALE	3,6	6,1	3,8	1,6
Dipendenti privati	2,9	5,1	3,0	1,1
Dipendenti pubblici	5,6	10,2	5,3	2,5
Lavoratori autonomi	4,1	4,6	5,5	2,0
di cui: artigiani e commercianti	7,5	7,9	9,2	4,9
Altro (casse prof. e fondi integrativi)	5,8	10,3	6,7	1,3

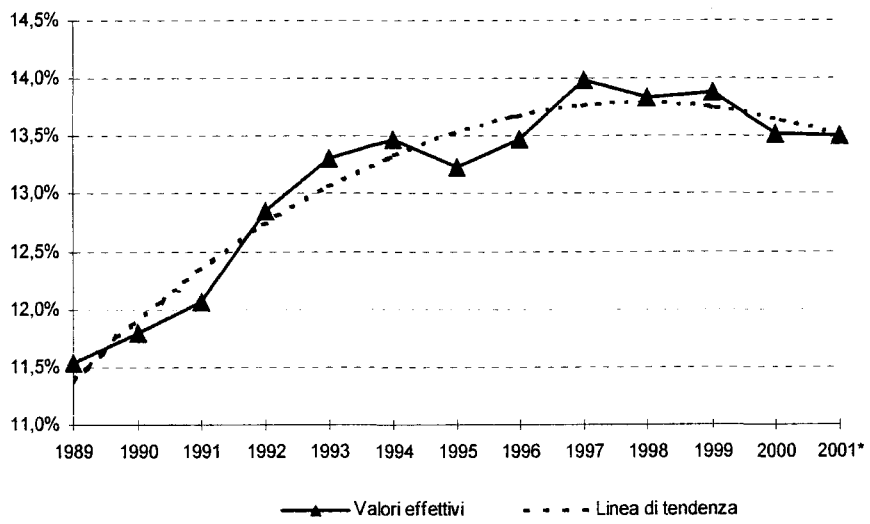
(*) La variazione della spesa pensionistica per effetto dell'indicizzazione ai prezzi al consumo nei periodi considerati è stata: 1990-2001 = 3,6% ; 1990-1992 = 6,1% ; 1993-1997 = 3,5% ; 1998-2001 = 1,9%.

Un fattore decisivo per la riduzione del tasso di variazione della spesa pensionistica nel corso degli anni novanta è stato sicuramente il progressivo calo del tasso di inflazione. Tuttavia, osservando

nella tabella 1.2.1. l'andamento della spesa al netto dell'indicizzazione, si vede che in aggiunta a questo meccanismo "interno" di contenimento della spesa, hanno svolto un ruolo importante anche le misure prese per rallentare i flussi di pensionamento e cambiare il sistema di calcolo delle prestazioni: inasprimento dei requisiti minimi di carriera e di età per l'accesso alle pensioni di anzianità, aumento dell'età pensionabile, aumento graduale del periodo di calcolo della retribuzione pensionabile.
Nello specifico, la spesa pensionistica al netto dell'indicizzazione è infatti passata da una crescita media del 6,1% nel triennio 1990-1992, rispettivamente al 3,8% e all'1,6% nei due sotto-periodi successivi.
Come è già stato osservato nei precedenti rapporti del NVSP, oltre all'effetto degli interventi legislativi adottati nel corso degli anni '90, il rallentamento della dinamica della spesa pensionistica nel decennio è dovuto anche a provvedimenti precedenti, i cui effetti si sono estesi in misura significativa nel tempo. Fra questi, di particolare rilievo sono la riforma della pensione di invalidità approvata nel 1984 (Legge n. 222), che ha rivisto in senso restrittivo i requisiti di accesso, e l'abbandono della pratica dei prepensionamenti, molto utilizzata verso la fine degli anni '80 e i primi anni '90 per assorbire le conseguenze occupazionali della ristrutturazione di aziende in crisi.

Fissando l'attenzione sui dati disaggregati per principali categorie di assicurati, contenuti nella tabella 1.2.1., si può anche vedere come la dinamica media della spesa pensionistica nel suo insieme comprenda situazioni piuttosto diverse. A fronte di un tasso di variazione decisamente contenuto della spesa per pensioni ad ex dipendenti privati nell'ultimo periodo (+1,1% al netto dell'indicizzazione), le pensioni pubbliche mostrano infatti una tendenza a crescere maggiormente (+2,5% nello stesso quadriennio 1998-2001). Per l'aggregato dei lavoratori autonomi, invece, la crescita della spesa risulta parzialmente attenuata dalla progressiva contrazione del flusso di pensionamento dei lavoratori agricoli – conseguenza di una fase ormai relativamente matura del ciclo di vita del fondo. Se si considera invece la componente di spesa per le pensioni degli artigiani e dei commercianti, essa manifesta anche nella media dell'ultimo quadriennio tassi di crescita piuttosto accentuati (+4,9% annuo al netto della indicizzazione).

Grafico 1 – Spesa pensionistica in rapporto al PIL (1989-2001)



L'effetto delle dinamiche fin qui analizzate sul rapporto tra spesa pensionistica e PIL è illustrato dal Graf. 1. Anche per il 2001 è confermato un livello stabile del rapporto tra spesa pensionistica e PIL.

Come è noto, la progressiva stabilizzazione di questo rapporto ha rappresentato uno degli obiettivi centrali degli interventi degli anni novanta. Dal grafico si può vedere che esso ha manifestato una crescita molto accentuata fino al 1994, passando dall'11,5% al 13,5%, con una media di incremento di 0,4 punti percentuali l'anno. Dopo una flessione nel 1995 il rapporto riprende a crescere nel biennio successivo fino a raggiungere il punto di massimo (14%) nel 1997. Nell'ultimo quadriennio il rapporto scende attestandosi nel 2001 al 13,5%.

È da sottolineare che l'andamento del rapporto spesa\PIL dipende anche dalla crescita del PIL nominale. Dal 1997 essa è stata abbastanza regolare, attorno al 4,5% annuo. L'incertezza della dinamica del PIL per il periodo in osservazione suggerisce di valutare gli andamenti futuri (2002-2011) della spesa pensionistica indipendentemente dalla crescita reale dell'economia e al netto degli effetti esercitati dall'inflazione.

La dinamica della spesa risulta in tal modo conseguenza, da un lato, del saldo netto anno per anno tra nuove pensioni decorrenti e quelle cessate e, dall'altro, dell'incremento della pensione media dovuto al livello più elevato delle decorrenti rispetto alle cessate.
La tabella 1.2.2. contiene le previsioni sulla crescita media annua della spesa pensionistica fino al 2011. Nell'insieme, il prossimo decennio si prospetta come un periodo nel quale la spesa pensionistica riprenderà ad accelerare rispetto al contenimento osservato nel quadriennio 1998-2001: da una crescita, al netto della indicizzazione ai prezzi, dell'1,6% annuo a una crescita del 2-2,2%.

Se assumiamo che non si adottino ulteriori provvedimenti che aumentano discrezionalmente la spesa, che il deflatore del PIL cresca come i prezzi al consumo, ovvero che non vi siano modificazioni continue della ragione di scambio, e se assumiamo, infine, che il tasso di inflazione non sia sistematicamente crescente o decrescente[2], i valori contenuti nella tabella 1.2.2. (costruita utilizzando le previsioni del Dipartimento della RGS aggiornate con le nuove basi assicurative dell'INPS) indicano che il mantenimento di un rapporto stabile tra spesa pensionistica e PIL richiede una crescita media reale di quest'ultimo intorno al 2-2,2% annuo per tutto il prossimo decennio.

Tab. 1.2.2. – Media delle variazioni annue della spesa pensionistica. Previsioni al 2011 (*)

(valori percentuali)

	1998-2001	*2002-2006*	*2007-2011*
Spesa al netto dell'indicizzazione (*)			
TOTALE	1,6	2,0	2,2
Dipendenti privati	1,1	1,9	1,9
Dipendenti pubblici	2,5	2,1	2,7
Lavoratori autonomi	2,0	2,6	2,7
di cui: artigiani e commercianti	4,9	4,8	4,4
Altro (casse prof. e fondi integrativi)	1,3	3,9	2,2

(*) Le previsioni tengono conto degli effetti di spesa prodotti dai provvedimenti della Finanziaria 2002.

Questo valore corrisponde a quello della crescita potenziale che l'OCSE stima per il nostro Paese: il

[2] Tale condizione si rende necessaria per il fatto che il meccanismo di indicizzazione ai prezzi fa riferimento all'inflazione dell'anno precedente a quello di applicazione.

2,0-2,2 per cento. Ciò consente di valutare realistica la prospettiva di una stabilità della spesa pensionistica in termini di PIL anche nel prossimo decennio.

Questa valutazione della crescita della spesa al netto dell'indicizzazione sensibilmente inferiore alla stima contenuta nel rapporto del giugno 2001 è dovuta alla revisione della platea degli assicurati effettuata dall'INPS. Il minor numero di contribuenti silenti che ora l'INPS stima consente di rivedere verso il basso i flussi di pensionamento di vecchiaia attesi per i prossimi anni (cfr. box 1).

Permangono, comunque, le caratteristiche strutturali già segnalate lo scorso anno: la maggiore dinamica media della spesa nel periodo 2002-2011 rispetto al quadriennio 1998-2001 e un'accelerazione della medesima nel secondo quinquennio 2007-2011 rispetto al primo. Questa tendenza appare decisamente più marcata per la spesa pensionistica dei dipendenti pubblici.

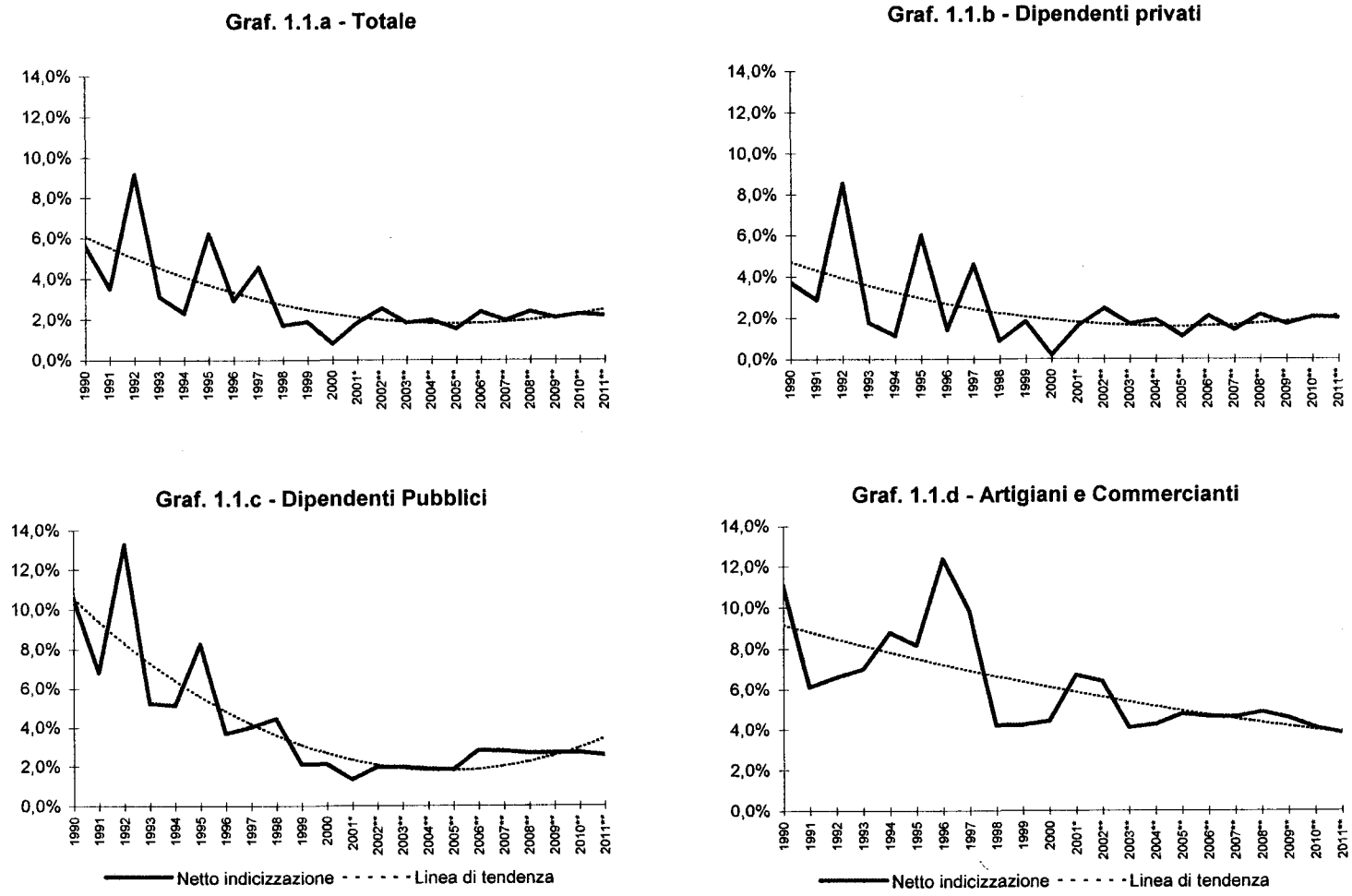
Inoltre, i dati relativi al quinquennio 2002-2006 contengono anche gli effetti sulla spesa dell'anno in corso esercitati dagli incrementi delle maggiorazioni sociali per le pensioni più basse. Questo effetto fa apparire leggermente più uniforme di quanto effettivamente non sia la crescita nei due quinquenni.

In particolare, durante i primi 5 anni l'accelerazione della spesa sarà più forte per il settore privato (dall'1,1% all'1,9%), mentre la spesa per i pensionati pubblici continuerà a decelerare rispetto al triennio 1998-2001 (dal 2,5% al 2,1%). Infatti, fino al 2004 proseguirà l'adeguamento per i dipendenti pubblici delle condizioni di accesso al pensionamento di anzianità a quelle in vigore per i dipendenti privati. Terminata questa fase di adeguamento, nel secondo quinquennio la spesa per i pensionati pubblici riprenderà a crescere a tassi più elevati, mentre quella per i pensionati del settore privato si stabilizzerà.

Diverso è l'andamento prospettico della spesa per le pensioni dei lavoratori autonomi. Nel corso dei nove anni dal 1993 al 2001 la crescita della spesa per pensioni a ex artigiani e a ex commercianti sta procedendo a ritmi superiori al doppio di quella della spesa totale (+9,2% annuo, al netto dell'indicizzazione, contro +3,8% nel periodo 1993-1997; +4,9%, contro +1,6%, nel periodo 1998-2001). Dal 2002 al 2006 l'incremento è stimato del 4,8% medio annuo, contro il 2% della spesa totale e nel quinquennio 2007-2011 del 4,4%, contro il 2,2%. Le gestioni di questi due fondi, nate tra la fine degli anni cinquanta e la metà degli anni sessanta, hanno cominciato solamente negli anni novanta a presentare pensionamenti a carriera piena, entrando così nella fase di piena maturità del fondo.

Nell'insieme, con riferimento all'intera spesa pensionistica, ciò che si prospetta è che, terminati gli aggiustamenti dell'età della pensione di vecchiaia e delle condizioni per l'anzianità, la spesa al netto dell'indicizzazione riprende a crescere, ma a tassi decisamente minori rispetto alla metà degli anni novanta. Questi tassi di crescita della spesa sono il risultato di una tendenziale stabilità del numero di pensioni. Quest'ultima tendenza è dovuta anche al progressivo normalizzarsi del numero delle pensioni di invalidità, cui abbiamo già fatto riferimento, e alla riduzione delle nascite durante il periodo bellico (1940-45); il che comporta leve di pensionati minori delle precedenti per tutto l'arco del decennio, data la diversa età pensionabile di maschi e femmine. Questo fenomeno è già in atto da qualche anno per l'anticipo medio dell'età di pensionamento rispetto all'età della pensione di vecchiaia. A fronte della stabilità del numero delle pensioni sta un incremento sistematico della pensione media per la presenza di carriere sempre più compatte all'atto del pensionamento e la maggiore contribuzione maturata in conseguenza dell'inasprimento dei requisiti minimi.

Graf. 1.1 - Tasso di variazione annuo della spesa pensionistica 1989-2011 - dati storici e valori di previsione



Box 1 – La "nuova" base assicurativa INPS[3]

Nel corso del 2001, l'INPS ha elaborato la nuova base assicurativa del FPLD e delle 3 gestioni dei lavoratori autonomi (Artigiani, Commercianti e CDCM) aggiornata al 31/12/2000. I risultati di tale attività sono stati comunicati dall'Istituto agli inizi del 2002. La nuova fornitura sostituisce quella precedentemente messa a disposizione dall'INPS e riferita alle posizioni in essere al 31/12/97.

L'elaborazione della nuova base dati ha potuto beneficiare del potenziamento delle procedure informatiche che l'INPS ha realizzato negli ultimi anni. In particolare, la possibilità di incrociare informazioni che precedentemente non comunicavano fra loro ha consentito di integrare i differenti archivi gestionali eliminando le posizioni multiple e compattando gli spezzoni di contribuzione riconducibili ad uno stesso soggetto.

Più in particolare, l'ampliamento delle possibilità di incrocio ha comportato una drastica riduzione delle posizioni "silenti"[4] già in possesso dei requisiti di contribuzione previsti dalla normativa vigente per il pensionamento di vecchiaia. A tal fine, il casellario dei pensionati ha rappresentato un'importante strumento di controllo delle duplicazioni fra posizioni silenti e titolari di pensione diretta. Come evidenziato nella fig. 1, la riduzione dei silenti ha riguardato sia i lavoratori dipendenti che i lavoratori autonomi.[5]

Da un punto di vista dimensionale, tuttavia, essa risulta fortemente concentrata nel FPLD che fa registrare una contrazione di oltre 500 mila unità in massima parte di sesso maschile. Per il complesso delle gestioni dei lavoratori autonomi, la riduzione risulta estremamente più contenuta attestandosi attorno alle 50-60 mila unità.

Dal confronto per età, emerge, inoltre, che il minor numero di silenti si colloca quasi interamente nei 10 anni antecedenti l'età del pensionamento. Ne consegue, pertanto, che la corrispondente contrazione delle pensioni di vecchiaia si realizzerà per la quasi totalità nel primo decennio di previsione.

Il confronto fra i contribuenti della "vecchia" e "nuova" base assicurativa presenta, invece, una maggiore corrispondenza per quanto attiene sia alla distribuzione per età che a quella per anzianità contributiva (fig. 2)[6]. Tuttavia, è possibile rilevare alcune differenze non trascurabili.

Per quanto riguarda il FPLD, il confronto con la base assicurativa del '97 mostra una leggera redistribuzione delle numerosità verso le classi di età più giovani a scapito di quelle anziane. Relativamente al comparto degli autonomi, si registra, invece, un generale incremento del numero di contribuenti di sesso maschile fatta eccezione per le età più elevate.

La possibilità di correggere, in condizioni di relativa certezza, gli eventuali errori di duplicazione tuttora presenti nella nuova base assicurativa passa necessariamente attraverso la costruzione di un casellario degli assicurati che, alla stregua di quello realizzato per i pensionati, riunisca, in un unico archivio, tutte le posizioni titolari di diritti pensionistici a carico del sistema pensionistico obbligatorio. Tale processo di integrazione, da più parti auspicato[7], richiederà un notevole sforzo di armonizzazione delle differenti basi assicurative (ed in particolare quelle del settore pubblico e del settore privato), che non sembra perseguibile in tempi brevi.

---

[3] Ministero dell'economia e delle finanze (2002).

[4] Si tratta degli iscritti che, nell'anno di riferimento, non hanno versato alcuna contribuzione al fondo e allo stesso tempo non risultano titolari di pensione diretta.

[5] Il confronto è stato effettuato incrementando di 3 anni l'età anagrafica dei silenti rilevati al 31/12/97.

[6] Il confronto è stato effettuato incrementando di 3 anni l'età anagrafica dei contribuenti rilevati al 31/12/97 ed aggiornando la corrispondente l'anzianità contributiva sulla base delle specifiche probabilità stimate in occasione della predisposizione della nuova base assicurativa.

[7] CNEL (2001)