

Introduzione

Per adempiere al meglio i propri compiti istituzionali di controllo sull'attività e sui risultati di gestione degli enti di previdenza ed assistenza sociale, questa Commissione - dopo avere portato a compimento un preliminare ampio esame in materia di "Riforma del sistema pensionistico e coerenza con le linee sviluppo dell'economia" (Doc. XVI-bis, 4.1) - ha provveduto a predisporre (seduta del 10 dicembre 1997) un proprio Modello unico d'analisi (MODEL-U), comprendente una vasta e dettagliata serie di voci che consentono di avere una adeguata rappresentazione della situazione gestionale ed economico-finanziaria degli enti controllati, in aggiunta agli elementi informativi ricevuti con le relazioni annuali degli enti stessi, ai sensi dell'articolo 56 della legge 88/1989. Nel Modello si è tenuto anche conto, accogliendo specifica richiesta dell'Associazione degli enti previdenziali privatizzati (Adepp), della diversa impostazione dei bilanci dei predetti enti privatizzati.

Sulla base del predetto Modello unico d'analisi trasmesso da questa Commissione, ciascun ente controllato ha fornito i dati relativi all'attività svolta nel periodo 1994-1997.

Questi dati sono stati ulteriormente elaborati e riportati su Tavole riassuntive (vedi Allegato) che - nelle sedute della Commissione dal 24 giugno al 23 luglio 1998 - sono state il fondamentale riferimento delle relazioni, generale e sui singoli enti, svolte dal Presidente e dagli altri Commissari sull'attività degli enti dal 1994 al 1997. Le Tavole sono state altresì integrate con gli ulteriori dati ricevuti.

La Commissione ha, nella fase conclusiva, discusso ed approvato la presente relazione all'Assemblea delle Camere, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica.

La relazione comincia con l'illustrazione del campo di indagine (gli enti esaminati ed i compiti istituzionali paragrafo 1) e quindi si sofferma su importanti aspetti della gestione aspetti che consentono di esprimere valutazioni in merito alla sostenibilità finanziaria e macroeconomica del sistema previdenziale e all'efficienza operativa e produttiva degli enti. In particolare, vengono esaminati, i risultati della gestione finanziaria e, nell'ambito di questa, della gestione tipica di entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali, evidenziando i diversi fattori (demografici e normativo-istituzionali) che ne determinano l'andamento (paragrafo 2); i risultati inerenti alla gestione del patrimonio immobiliare e mobiliare (paragrafo 3), i risultati e gli andamenti della gestione patrimoniale, con particolare attenzione alle riserve obbligatorie che per gli enti previdenziali privatizzati costituiscono un'importante forma di tutela della posizione creditoria degli assicurati e dei beneficiari dei trattamenti (paragrafo 4), l'efficienza operativa e produttiva degli enti tramite l'elaborazione di una griglia di indicatori, come ad esempio l'indice di produttività e di costo amministrativo o i tempi medi di liquidazione delle prestazioni (paragrafo 5)

La relazione prende in esame, infine, possibili interventi di modifica dell'attuale quadro normativo, sia sul fronte della sostenibilità finanziaria e macroeconomica del sistema previdenziale, sia su quello dell'efficienza organizzativa e gestionale degli enti (paragrafo 6).

1. Il campo di indagine: gli enti esaminati e le tipologie di prestazioni erogate

Gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza al 31 dicembre 1997 sono ventiquattro (escludendo la Sportass che, nonostante il suo inquadramento in questa tipologia di enti, non eroga prestazioni obbligatorie di protezione sociale)¹; di questi quattordici

¹ Come risulta dal prospetto A, gli enti gestori di forme obbligatorie di protezione sociale risultano i seguenti

- 14 enti privatizzati: Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Dottori Commercialisti (CNPADC), Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Forense, Cassa Nazionale Notariato, Cassa Italiana di Previdenza e Assistenza Geometri liberi professionisti, Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza Consulenti del Lavoro (ENPACL), Ente Nazionale di Assistenza Agenti e Rappresentanti di Commercio (ENASARCO), Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Ragionieri e periti commerciali, Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza Ingegneri e Architetti liberi professionisti (INARCASSA), Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza Veterinari (ENPAV), Ente Nazionale di Previdenza ed Assistenza Medici (ENPAM), Istituto nazionale di Previdenza Giornalisti Italiani (INPGI), Ente nazionale di Previdenza Addetti e Impiegati in Agricoltura (ENPAIA), Fondo Agenti Spedizionieri Corrieri (FASC), Opera Nazionale Assistenza Orfani Sanitari Italiani (ONAOSI);

- 10 enti pubblici: Ente Nazionale Assistenza Magistrale (ENAM), Ente Nazionale Previdenza e Assistenza Farmacisti (ENPAF), Ente Nazionale Previdenza e Assistenza Lavoratori dello Spettacolo (ENPALS), Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL), Istituto Nazionale di Previdenza Dirigenti di Aziende Industriali (INPDAl), Istituto Nazionale di Previdenza Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (INPDAP), Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), Istituto Postelegrafonici (IPOST), Istituto di Previdenza per il Settore Marittimo (IPSEMA), Fondo previdenziale e assistenziale Spedizionieri Doganali (FSD), che dal 1° gennaio 1998 sarà incorporato nell'INPS

hanno assunto personalità giuridiche privata, ai sensi del decreto legislativo 509/94² (prospetto A e tavola 1 dell'allegato "Tavole riassuntive").

Nel prospetto A le prestazioni erogate sono state raggruppate distinguendo convenzionalmente tre principali tipologie

- "prestazioni previdenziali",
- "altre prestazioni previdenziali",
- "altre prestazioni"

La tipologia prevalente è quella delle "prestazioni previdenziali" (in particolare i trattamenti di invalidità, Vecchiaia e Superstiti, IVS). Nella quasi generalità dei casi sono previste tuttavia anche altre tipologie di prestazioni: si tratta di prestazioni erogate in forma di capitale, direttamente connesse al collocamento a riposo (indennità di liquidazione, indennità acconti, ecc.) e/o di altri benefici di natura prettamente assistenziale - che possono assumere la forma di rendite economiche temporanee (assegni per il nucleo familiare, trattamenti di disoccupazione, indennità di mobilità, ecc.) e/o di prestazioni di servizi e sovvenzioni straordinarie (concessione crediti, prestazioni per attività sociali, ecc.).

Nell'ambito degli **enti previdenziali pubblici** risultano prevalenti (per numero di assicurati e prestazioni erogate) le gestioni che provvedono alla copertura dei trattamenti IVS. L'erogazione di prestazioni di natura diversa rappresenta in molti casi un compito istituzionale residuale. Solo due enti svolgono attività diverse in modo generalizzato, rivolgendosi ad un'ampia platea di soggetti: l'Inpdap per le indennità di liquidazione (rivolte alla quasi totalità dei lavoratori pubblici) e l'Inps per i trattamenti economici temporanei (rivolti alla quasi generalità dei lavoratori dipendenti del settore privato). Per la diversa natura della prestazione erogata si distinguono anche l'Inail e l'Ipsema, che provvedono all'erogazione di prestazioni economiche volte ad indennizzare il lavoratore in caso di riduzioni della capacità di lavoro (e, dunque, di reddito), in seguito ad infortuni sul lavoro e malattie professionali.

Tra gli **enti previdenziali privatizzati**, le "prestazioni previdenziali" sono riconducibili ai trattamenti IVS, ivi comprese in alcuni casi le pensioni integrative e, per l'Inpgi, le pensioni supplementari, i pensionamenti anticipati e le pensioni sociali. Connesse al collocamento a riposo, risultano altre tipologie di prestazioni previdenziali che assumono la forma di liquidazione di capitali, in seguito a riunioni ad altri enti (legge 45/90), e di indennità di liquidazione, in seguito al rimborso di contributi nei casi in cui non vengano raggiunti i requisiti per il diritto alla pensione (legge 21/86). Oltre alle "prestazioni previdenziali", gli enti previdenziali privatizzati erogano altri trattamenti di natura più propriamente assistenziale: si tratta di trattamenti economici temporanei quali indennità di maternità (legge 379/90) o, come accade per l'Inpgi, assegni per il nucleo familiare, trattamenti di disoccupazione, trattamenti per cassa integrazione, trattamenti di malattia, indennità di mobilità e assegni temporanei di invalidità, nonché di

² L'attività istituzionale degli enti previdenziali privatizzati resta di rilevanza pubblica, mentre deve considerarsi privata l'attività strumentale al conseguimento dello scopo, che viene svolta con autonomia gestionale e finanziaria, pur nel rispetto di determinati vincoli.

prestazioni sotto forma di crediti e sovvenzioni straordinarie di prestazioni per attività sociali (borse e assegni di studio, soggiorni in case di riposo, convitti, ecc) e altri benefici per interventi assistenziali specifici

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Prospetto A - Gli enti di previdenza ed assistenza e le prestazioni erogate classificate in base alla tipologia (a)

	Enti privatizzati (d.lgs. 509/94)								
	CASSA DOTTORI COMMERCIALISTI (1)	CASSA FORENSE (2)	CASSA NOTARIATO (3)	CASSA GEOMETRI (4)	CONSULENTI DEL LAVORO (5)	ENASARCO (6)	CASSA RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI (7)	INARCASSA (8)	ENTE NAZIONALE VETERINARI (9)
Prestazioni previdenziali									
Vecchiaia	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Anzianità	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Inabilità	x	x		x	x	x	x	x	x
Superstiti (di assicurato e pensionato)	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Pensioni integrative						x			
Pensioni supplementari									
Prepensionamento									
Pensionamenti anticipati									
Pensioni sociali									
Trattamenti per carichi familiari su pensioni									
Pensioni consorziali (ENPAIA)									
Altre prestazioni previdenziali									
Liquidazione capitali						x			
Indennità di liquidazione						x			
Indennità integrativa speciale									
Indennità acconti									
Indennità restituzioni									
Altre prestazioni									
Trattamenti economici temporanei									
- Assegni per il nucleo familiare									
- Trattamenti di disoccupazione									
- Trattamenti per cassa integrazione									
- Trattamenti di malattia, maternità, antitubercolari	x	x	x	x	x		x	x	x
- Indennità di mobilità									
- Assegni temporanei di invalidità									
Gestione prestazioni crediti e sovvenzioni straordinarie						x			
Gestione prestazioni per attività sociali									
- Borse e assegni di studio			x			x	x		
- Soggiorni, case di riposo, convitti ecc.						x			
Altri trattamenti									
- Attività climatiche									
- Corsi di istruzione professionale						x			
- Assegni funerari e per natalità						x	x		
- Rendita vitalizia									
- assegno di incollocabilità									
- gestione grandi invalidi									
- trattamenti medico-legali recupero capacità lavorativa									
- assegno mensile per l'assistenza									
- assegno privilegiato di invalidità									
- onere per la prevenzione e cura dell'invalidità									
- assegno matrimoniale									
- assistenza infermeristica domiciliare									
- interventi assistenziali (art. 9 L. 21/86)	x								
- sussidi ordinari e straordinari			x						
- erogazioni benefico-assistenziali									x

(segue)

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(segue)

	Enti privatizzati (d.lgs. 509/94)					Enti pubblici										SPECIZZIONE DOGANALI	
	ENPAM (10)	INPGI (11)	ENPAIA (12)	FASC (13)	ONAOISI (14)	ENAM (15)	ENPAF (16)	ENPALS (17)	INAIL (18)	INPDAL (19)	INPDAP (20)	INPS (21)	IPOST (22)	IPSEMA (23)	24		
Prestazioni previdenziali																	
Vecchiaia	x	x					x	x		x	x	x	x			x	
Anzianità	x	x					x	x		x	x	x	x			x	
Inabilità	x	x					x	x	x	x	x	x	x		x	x	
Superstiti (di assicurato e pensionato)	x	x					x	x	x	x	x	x	x		x	x	
Pensioni integrative			x								x	x					
Pensioni supplementari		x						x		x		x					
Prepensionamento		x								x		x					
Pensionamenti anticipati		x								x	x	x					
Pensioni sociali		x										x					
Trattamenti per carichi familiari su pensioni									x					x			
Pensioni consorziali (ENPAIA)			x								x	x		x			
Altre prestazioni previdenziali																	
Liquidazione capitali			x	x							x	x				x	
Indennità di liquidazione			x								x	x		x			
Indennità integrativa speciale																	
Indennità acconti			x														
Indennità restituzioni													x				
Altre prestazioni																	
Trattamenti economici temporanei																	
- Assegni per il nucleo familiare			x										x				
- Trattamenti di disoccupazione			x										x				
- Trattamenti per cassa integrazione			x										x				
- Trattamenti di malattia, maternità, antitubercolari	x	x					x						x				
- Indennità di mobilità			x										x				
- Assegni temporanei di invalidità	x	x		x						x	x		x			x	
Gestione prestazioni crediti e sovvenzioni straordinarie	x	x				x						x					
Gestione prestazioni per attività sociali															x		
- Borse e assegni di studio	x	x			x	x	x				x	x					
- Soggiorni, case di riposo, convitti, ecc.	x	x			x	x				x	x						
Altri trattamenti																	
- Attività climatiche						x						x					
- Corsi di istruzione professionale																	
- Assegni funerari e per natalità							x				x						
- Rendita vitalizia				x													
- assegno di incollocabilità										x							
- gestione grandi invalidi										x							
- trattamenti medico-legali recupero capacità lavorativa										x							
- assegno mensile per l'assistenza														x			
- assegno privilegiato di invalidità														x			
- onere per la prevenzione e cura dell'invalidità														x			
- assegno matrimoniale														x			
- assistenza infermieristica domiciliare											x						
- interventi assistenziali (art. 9 L. 21/86)																	
- sussidi ordinari e straordinari																	
- erogazioni benefico-assistenziali																	

(a) Per le tipologie delle prestazioni è stata adottata una classificazione meramente convenzionale

2. Risultati e andamenti della gestione finanziaria: la gestione tipica entrate contributive-spesa per prestazioni istituzionali

Il prospetto B³ riporta, per ciascun ente esaminato e in relazione al 1994 e al 1997, il risultato finanziario complessivo (determinato sulla base del saldo di parte corrente e in conto capitale), per gli enti previdenziali privatizzati tale risultato risulta determinato sulla base della rilevazione dei flussi di cassa⁴, mentre per gli enti di diritto pubblico si basa sui dati di competenza

Tra gli **enti previdenziali pubblici**, raggiungono nel 1997 un sostanziale pareggio Enam, Enpaf, Enpals e spedizionieri doganali, l'Inpdap e l'Ipost registrano un avanzo pari, rispettivamente, a 2.300 e 1.200 miliardi, mentre risultano in disavanzo Inpdai e Inps. Per quest'ultimo si evidenzia un progressivo peggioramento - con un saldo negativo che passa da 11.600 miliardi nel 1994 a 18.100 miliardi nel 1997 - dovuto pressoché essenzialmente allo sfavorevole andamento del saldo di parte corrente. L'Inpdap registra un evidente miglioramento (da un saldo pari a -1.900 miliardi nel 1994 si passa ad un avanzo di 2.300 miliardi nel 1997), dovuto in gran parte al saldo di parte corrente e, nell'ambito di questo, al saldo entrate contributive-spesa per prestazioni. Nel settore dell'infortunistica sul lavoro, l'Inail registra nel 1997 un avanzo di 1.000 miliardi (con un consistente miglioramento rispetto al 1994, dovuto principalmente al saldo di parte corrente), mentre l'Ipsema passa da una situazione di pareggio nel 1994 ad una situazione di disequilibrio nel 1997.

Gli **enti previdenziali privatizzati** presentano nel 1997 un risultato della gestione finanziaria sostanzialmente positivo - tre le eccezioni l'Ente per i consulenti del lavoro, l'Enasarco e l'Inpgi. Nell'ambito della gestione finanziaria, il saldo tra entrate e uscite di parte corrente assume per tutti gli enti esaminati valori positivi; sul risultato complessivo di esercizio incide il saldo in conto capitale (che presenta generalmente valori negativi).

Nel quadriennio 1994-97 gli enti previdenziali privatizzati evidenziano un miglioramento, ad eccezione della Cassa dei consulenti del lavoro e in particolar modo dell'Enasarco, la cui situazione peggiora in seguito all'andamento sfavorevole del saldo di parte corrente e, soprattutto, di quello in conto capitale.

³ Si veda anche la tavola 2 dell'allegato "Tavole riassuntive".

⁴ In seguito alla trasformazione in persone giuridiche private, gli enti in questione hanno adottato uno schema contabile di tipo privatistico che si basa sulla rilevazione dei flussi di cassa.

Prospetto B - I saldi della gestione finanziaria
(valori espressi in miliardi di lire)

	1994			1997		
	Saldo di parte corrente	Saldo di conto capitale	Risultato finanziario dell'esercizio	Saldo di parte corrente	Saldo di conto capitale	Risultato finanziario dell'esercizio
Enti privatizzati (a)						
1 Cassa dottori commercialisti	144	-137	5	207	-172	38
2 Cassa forense	235	-338	-100	339	-314	25
3 Cassa del notariato	-4	-13	-15	16	9	25
4 Cassa geometri liberi professionisti	97	-83	14	84	9	86
5 Consulenti del lavoro	34	-43	-10	37	-52	-14
6 Agenti e rappresentanti di commercio	316	-194	122	37	-1.538	-1.496
7 Ragionieri e periti commerciali	126	-153	-25	118	-119	11
8 Ingegneri e architetti liberi professionisti	189	-256	-62	196	-179	17
9 Veterinari	12	-16	-3	11	-2	10
10 Enpam	161	-88	3	301	13	314
11 Inpgi	67	-169	-99	27	-50	-38
12 Enpaia	42	-29	13	85 (1)	-60 (1)	26 (1)
13 Fasc	-9	9	-2	22 (1)	-3 (1)	18 (1)
14 Onaosi	56	-48	4	48	-40	8
Enti pubblici (b)						
1 Enam	6	-33	-28	9 (1)	-7 (1)	2 (1)
2 Enpaf	-28	1	-28	7 (1)	0 (1)	7 (1)
3 Enpals	-150	-1	-151	40	0	40
4 Inail	-321	-797	-1.118	1.361	-270	1.091
5 Inpdai	113	-677	-564	-626	0	-626
6 Inpdap	-1.979	26	-1.952	1.171	1.137	2.307
7 Inps	-11 590	5	-11.585	-17 751	-366	-18.117
8 Ipost	32	-60	-28	960	260	1.220
9 Ipsema	23	-23	0	-12	-44	-56
10 Spedizionieri doganali	5	2	7	1	0	1

(a) Rilevazione sui flussi di cassa.

(b) Rilevazione sui dati di competenza.

(1) Il dato si riferisce all'anno 1996

Nell'ambito della gestione finanziaria, particolare interesse riveste la **gestione entrate contributive-spesa per prestazioni**, che riguarda lo svolgimento dei compiti istituzionali dell'ente, con effetti rilevanti ai fini della determinazione dei saldi complessivi di gestione

Nel prospetto C⁵ risultano riportati per ciascun ente esaminato i coefficienti di copertura (determinati in base al rapporto entrate contributive/spesa per prestazioni) distintamente per il complesso delle prestazioni erogate e per le "prestazioni previdenziali"⁶. Per queste ultime, che, come si diceva, rappresentano le gestioni maggioritarie per numero di iscritti e per numero di prestazioni, ci si sofferma sui diversi fattori (demografici e normativo-istituzionali), che, agendo sull'evoluzione delle entrate contributive e della spesa per prestazioni, concorrono alla determinazione del saldo della gestione tipica. L'evoluzione dei fattori demografici (invecchiamento relativo e assoluto della popolazione) può essere rappresentata dal rapporto numero assicurati/numero prestazioni e dai rapporti di flusso che ne spiegano l'evoluzione (cessazione di assicurati/nuovi assicurati e cessazione di pensioni/nuove pensioni), l'evoluzione del quadro normativo-istituzionale (che regola le modalità di calcolo della prestazione e i criteri di accesso al pensionamento) può essere sintetizzato dal rapporto pensione media/retribuzione media. Nella tavola risultano poi riportati i livelli dell'aliquota di contribuzione legale, di quella effettiva (determinata in base al rapporto entrate contributive/monte redditi imponibile) nonché dell'aliquota contributiva di equilibrio (determinata in base al rapporto spesa per prestazioni/monte redditi imponibile), che rappresenta la quota di reddito dei contribuenti necessaria al finanziamento della spesa⁷.

Relativamente agli **enti pubblici, Enam, Enpaf, Inail e Ipost** si trovano in equilibrio finanziario, mentre per gli altri enti emerge una situazione di disequilibrio, con coefficienti di copertura (entrate contributive/spesa per pensioni) inferiori all'unità e rapporti demografici (numero assicurati/numero pensioni) prossimi ad uno (prospetto C).

L'**Inps** registra nel 1997 un lieve miglioramento del saldo rispetto al 1994, ciò è dovuto sostanzialmente agli interventi volti ad elevare le aliquote contributive legali previste per le diverse gestioni amministrate, in quanto il rapporto numero assicurati/numero pensioni si mantiene costante (al netto della neocostituita gestione dei parasubordinati risulterebbe in calo) e il rapporto pensione media/retribuzione media cresce (anche se in misura lieve). Per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld) si evidenzia nel periodo considerato un miglioramento del saldo della gestione tipica, per le gestioni degli autonomi (artigiani, commercianti e coltivatori diretti, coloni e mezzadri) emerge invece un progressivo peggioramento dovuto a diversi fattori congiunti: il consistente incremento degli importi pensionistici in seguito all'introduzione a partire dal 1990 delle medesime regole di calcolo delle prestazioni previste per il Fpld, a fronte di una

⁵ Per un maggior approfondimento si vedano le tavole 3-6 dell'allegato "Tavole riassuntive".

⁶ La voce "prestazioni previdenziali" comprende le tipologie di trattamento indicate nel prospetto A.

⁷ L'aliquota di equilibrio può essere scomposta nel prodotto dei due seguenti rapporti

$\frac{\text{numero} - \text{pensioni}}{\text{numero} - \text{assicurati}}$	(rapporto demografico)	$\frac{\text{pensione} - \text{media}}{\text{retribuzione} - \text{media}}$	(rapporto normativo-istituzionale).
---	------------------------	---	-------------------------------------

contribuzione inferiore rispetto a quella dovuta dai lavoratori dipendenti privati, il consistente flusso annuo delle pensioni di anzianità di nuova liquidazione, in seguito al processo di "maturazione" delle gestioni in esame (con un numero crescente di soggetti che si avvicina ai requisiti per la pensione "piena") e alla vantaggiosa disciplina relativa al cumulo fra pensione e reddito, che consentiva la completa cumulabilità fra le due tipologie di reddito

Anche l'**Inpdap**, nel complesso delle gestioni amministrate, registra un miglioramento del saldo gettito contributivo-spesa per pensioni: il numero degli assicurati diminuisce in rapporto alle pensioni in essere, ma questo andamento risulta compensato dall'elevamento dell'aliquota legale e dalla riduzione del rapporto pensione media/retribuzione media. Quest'ultimo si riduce in seguito agli interventi normativi che, da un lato, hanno attenuato l'incremento degli importi delle pensioni e, dall'altro, hanno stabilito un aumento della retribuzione media imponibile al fine di ricomprendervi gli emolumenti accessori

Analizzando in dettaglio la situazione dei enti pubblici, rileviamo che l'**Ente dei farmacisti** presenta una situazione di sostanziale pareggio nel 1997, evidenziando nel periodo 1994-97 un *trend* di crescita dei contributi più dinamico (in seguito all'aumento degli assicurati) rispetto a quello registrato dalla spesa per prestazioni

L'**Ente dei lavoratori dello spettacolo** registra un saldo negativo che nel 1997 migliora leggermente rispetto a quello evidenziato per il 1994, sostanzialmente a causa dell'intervento normativo sull'aliquota legale che risulta elevata in modo consistente

Per il **Istituto di previdenza dei dirigenti industriali (Inpdai)** il saldo negativo si raddoppia passando da 850 miliardi nel 1994 a 1.650 nel 1997: il forte incremento registrato dal gettito per contributi (in seguito al progressivo e consistente aumento dell'aliquota legale⁸) non riesce a compensare l'aumento della spesa pensionistica, che si evolve sulla base di un incremento medio annuo pari al 12,5%

Nel complesso delle gestioni amministrate dall'**Inpdap** (ad esclusione della Cassa dei dipendenti statali istituita dal 1996 con la legge 335/95), il saldo contributi-prestazioni risulta negativo nel 1994 e 1995, mentre assume un valore positivo nel biennio successivo. Le entrate contributive si evolvono sulla base di un incremento medio annuo del 12%: ciò in seguito al progressivo aumento dell'aliquota legale⁹ e all'incremento del monte retributivo imponibile (dovuto sostanzialmente alle recenti disposizioni legislative - legge 335/95 - che hanno stabilito l'ampliamento della base di calcolo dei contributi, allo scopo di ricomprendervi gli emolumenti accessori), in quanto il numero degli assicurati registra una flessione. La spesa per prestazioni si evolve in base ad un *trend* di crescita piuttosto dinamico (registrando nel periodo esaminato un tasso di crescita medio annuo del 9,5%), a causa soprattutto del consistente aumento del numero di prestazioni in pagamento, che passa da 787 000 nel 1994 a 869 000 nel 1997 (+80 000 trattamenti). Il flusso annuo di pensioni di nuova liquidazione risulta infatti elevato rispetto alle normali leve di pensionamento: i numerosi e ripetuti interventi legislativi hanno innescato una rincorsa al pensionamento, inoltre,

⁸ L'aliquota legale di contribuzione è stata oggetto di numerose revisioni: nel 1995 si passa ad un'unica aliquota nella misura del 24,55% in luogo delle due aliquote previste nel 1994 (24,55% per redditi fino a 65 milioni e 22,55% per redditi superiori e fino a 195 milioni), nel 1996 l'aliquota risulta elevata al 25,25%, nel 1997 essa passa al 28,25% per i redditi fino a 63 milioni e al 29,25% per quelli superiori e fino a 250 milioni, con un incremento superiore a 3 punti percentuali. In base al decreto legislativo 181/97 (decreto di armonizzazione), l'aliquota risulta gradualmente elevata per raggiungere il livello attualmente previsto per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (pari al 32,7%) al 1° gennaio 1999

⁹ L'aliquota contributiva legale è stata oggetto di numerose revisioni: essa risulta elevata di 0,25 e di 0,7 punti percentuali rispettivamente nel 1995 e 1996, nel 1997 in base alle disposizioni contenute nella legge finanziaria risulta omogeneizzata al 32,35% per tutte le quattro Casse gestite, con un aumento di circa 3 punti percentuali per le due principali Casse, quali la Cassa dipendenti enti locali (Cpdel) e la Cassa sanitari (Cps)

l'andamento delle nuove liquidate risente a partire dal 1996 dello "sblocco" delle pensioni di anzianità

In relazione alle singole gestioni amministrate dall'Inpdap emerge la seguente situazione: la Cassa dipendenti enti locali presenta un coefficiente di copertura della spesa da parte delle entrate (inferiore all'unità) che passa da 0,83 nel 1994 a 0,91 nel 1997; l'aliquota di equilibrio previdenziale risulta superiore all'aliquota contributiva legale, evidenziando una tendenza all'aumento (il rapporto normativo-istituzionale pensione media/retribuzione media tende a diminuire, ma il rapporto demografico numero pensioni/numero assicurati registra un progressivo peggioramento), la Cassa sanitari presenta un avanzo, con un coefficiente di copertura della spesa da parte delle entrate che passa dall'1,45 nel 1994 all'1,58 nel 1997, la Cassa ufficiali giudiziari risulta in disequilibrio finanziario, la Cassa insegnanti d'asilo (Cpi) si avvicina ad una situazione di pareggio nel 1997. In relazione alla Cassa dei trattamenti pensionistici dei dipendenti dello Stato (Ctps), istituita a partire dal 1996 presso l'Inpdap (legge 335/95), il saldo fra entrate contributive e spesa per prestazioni si attesta a -9 000 miliardi nel 1996 per salire a -10 100 miliardi nel 1997, tale disavanzo tuttavia non concorre alla determinazione del risultato complessivo di gestione dell'Inpdap, in quanto risulta coperto con trasferimenti da parte dello Stato¹⁰.

Per quanto riguarda l'Inps, in primo luogo sono stati esaminati i risultati della gestione tipica nel complesso delle gestioni amministrate e delle prestazioni erogate, in secondo luogo, sono stati analizzati i risultati di gestione con riferimento ai soli trattamenti IVS, cercando di distinguere nell'ambito della spesa per prestazioni la quota a carico delle gestioni da quella a carico dello Stato (Gias). Ai fini di una corretta valutazione degli equilibri finanziari gestionali, risulta infatti necessario evidenziare quella parte di spesa previdenziale-assicurativa - connessa al versamento di contributi da parte del sistema produttivo e riconducibile allo svolgimento di un'attività lavorativa e, dunque, ad una posizione assicurativa - e quella più propriamente assistenziale - svincolata dal versamento di contributi e dallo svolgimento di una determinata attività lavorativa, finanziata dalla fiscalità generale.

Nel complesso delle gestioni amministrate dall'Inps e con riferimento all'insieme delle prestazioni erogate ("prestazioni previdenziali", "altre prestazioni previdenziali" e "altre prestazioni" in base alla classificazione riportata nel prospetto A), emerge che il saldo entrate contributive¹¹ - spesa per prestazioni totali (compresa la quota a carico della Gias) passa da -57 700 miliardi nel 1994 a -76 300 miliardi nel 1997 (il coefficiente di copertura della spesa da parte delle entrate scende da 0,69 nel 1994 a 0,66 nel 1997). Se consideriamo solo la quota a carico delle gestioni il coefficiente di copertura risulta più elevato, attestandosi nel 1996 a 0,9.

Con riferimento alle prestazioni previdenziali IVS, l'effetto combinato dell'evoluzione delle entrate contributive e della spesa per prestazioni (a carico delle gestioni) determina un saldo negativo della gestione tipica pari a -35.000 miliardi nel 1994 e a -35 600 miliardi nel 1995; esso scende a -25.400 miliardi nel 1996 per salire a -35.500 miliardi nel 1997. L'aliquota di equilibrio previdenziale risulta superiore all'aliquota legale di contribuzione e a quella effettiva, evidenziando una tendenza al peggioramento (dal 35,2% nel 1994 passa al 35,5% nel 1996 e al 38,2% nel 1997).

Dal lato del finanziamento, la crescita delle entrate contributive (sulla base di un tasso di variazione medio annuo del 9,4%) è da attribuire all'aumento del monte retributivo imponibile (dovuto all'incremento del numero degli iscritti e della retribuzione media) e all'elevamento

¹⁰ Prima del 1996 per i dipendenti statali non esisteva una specifica gestione previdenziale. Lo Stato nella qualità di datore di lavoro non era dunque soggetto al versamento di contributi previdenziali per l'assicurazione IVS dei propri dipendenti, ma era tenuto al pagamento dei trattamenti pensionistici sostenendo un onere pari all'ammontare delle pensioni in essere (al netto della quota finanziata dai contributi del lavoratore). Con l'istituzione della Cassa dei dipendenti statali presso l'Inpdap, lo Stato nella qualità di datore di lavoro è tenuto al versamento di contributi effettivi in base ad una aliquota che è stata fissata al 24,2%, tuttavia, lo Stato è tenuto ad effettuare all'Inpdap trasferimenti fino all'esatta copertura della spesa sostenuta dalla nuova gestione, assicurandone in tal modo l'equilibrio.

¹¹ Si tratta come ovvio delle entrate contributive volte al finanziamento delle gestioni amministrate dall'Inps, sono pertanto escluse quelle che l'Istituto incassa per conto delle Regioni e dello Stato (contributi sanitari, ecc.).

dell'aliquota contributiva legale. Il numero degli iscritti aumenta esclusivamente in seguito alla costituzione della gestione dei lavoratori "parasubordinati" (istituita dal 1996), senza considerare la quale il numero complessivo degli assicurati si mantiene pressoché costante nel 1996 e 1997. Il forte aumento delle entrate (21%) registrato nel 1996 è dovuto, oltre che all'istituzione della nuova gestione, al consistente elevamento dell'aliquota legale prevista per il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld), che passa dal 27,57% nel 1995 al 32,7% nel 1996¹².

Dal lato delle uscite, l'evoluzione della spesa per prestazioni previdenziali (complessiva e a carico della gestione) avviene in base ad un tasso di crescita medio annuo del 7%. L'incremento è dovuto sia ad un aumento del numero delle prestazioni sia ad un aumento del loro importo medio. La crescita più contenuta registrata nel 1995 è riconducibile alle disposizioni legislative che hanno posticipato al 1° gennaio 1996 il termine per l'adeguamento al costo della vita delle pensioni e che hanno introdotto la sospensione del pagamento delle pensioni di anzianità.

Nell'ambito delle gestioni dell'Ago, emerge che il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (Fpld) registra un miglioramento del saldo fra entrate contributive e spesa per pensioni a carico della gestione, con un coefficiente di copertura che passa dallo 0,69 nel 1994 allo 0,76 nel 1997. Le gestioni degli autonomi evidenziano invece un progressivo peggioramento dovuto allo sfavorevole andamento sia del rapporto demografico (numero assicurati/numero prestazioni) in forte calo, sia del rapporto normativo-istituzionale (pensione media/retribuzione media) in crescita: ciò determina un'aliquota di equilibrio previdenziale in forte aumento con una copertura in progressivo calo determinata dalla stazionarietà delle entrate contributive e dal forte aumento della spesa per prestazioni. Una tendenza simile si evidenzia anche per i fondi speciali sostitutivi dell'Ago, che presentano andamenti piuttosto sfavorevoli delle variabili demografiche e normative.

Per l'Ipost si evidenzia un coefficiente di copertura che aumenta da 0,99 nel 1994 a 1,14 nel 1997, nonostante il rapporto demografico numero iscritti/numero prestazioni registri un progressivo calo.

Nel settore dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, l'Inail presenta un saldo complessivo positivo in aumento (da 1.900 miliardi nel 1994 a 3.200 nel 1997), tuttavia, nell'ambito delle gestioni amministrate, al saldo positivo della gestione industria (4.000 miliardi nel 1997) si contrappone il saldo negativo della gestione agricoltura (-850 miliardi nel 1997). Per la gestione industria nel periodo 1994-97 il gettito contributivo presenta ritmi di crescita superiori alla spesa per prestazioni, con un rapporto demografico in aumento (da 1,6 nel 1994 a 1,83 nel 1997): il numero delle prestazioni diminuisce (il flusso netto annuo delle nuove pensioni risulta negativo), mentre il numero degli assicurati aumenta (il flusso netto annuo dei nuovi iscritti risulta positivo). In relazione all'Ipsema, che svolge i medesimi compiti istituzionali dell'Inail nell'ambito del settore marittimo, si evidenzia invece un saldo negativo (nonostante l'elevato rapporto demografico), che tende a peggiorare per la pressoché assenza di crescita registrata dalle entrate contributive.

Una situazione di sostanziale equilibrio caratterizza gli **enti previdenziali privatizzati**, che presentano saldi attivi fra entrate e uscite e rapporti demografici (numero assicurati/numero prestazioni) piuttosto elevati (prospetto C).

Per tutte gli enti previdenziali privatizzati il numero degli assicurati risulta maggiore di quello delle prestazioni: più della metà degli enti presenta valori superiori a 4, nel caso dei geometri e dei liberi professionisti l'indicatore cresce a 6, in quello dei dottori commercialisti a 7, a 11 per i ragionieri e periti commerciali e a 12 per l'Enpaia. Gli enti previdenziali privatizzati si configurano come gestioni "giovani", con una base assicurativa composta da soggetti che si

¹² L'aumento tuttavia non modifica l'aliquota contributiva complessiva di protezione sociale in quanto si tratta di un trasferimento dalla gestione prestazioni temporanee a quelle previdenziali, con la conseguenza che il livello delle entrate contributive nel complesso delle gestioni Inps risulta invariato.

concentrano in fasce di età anagrafica e anzianità contributiva relativamente basse e ancora lontane dai requisiti necessari per il collocamento a riposo con pensione "piena".

Il grado di copertura della spesa per prestazioni da parte del gettito contributivo è quindi rassicurante: tutte gli enti previdenziali privatizzati registrano un saldo positivo. Fanno eccezione la Cassa degli agenti e rappresentanti di commercio e la Cassa del notariato (con un rapporto demografico fra i più bassi), che tuttavia migliora la propria situazione nel 1997. Ciò determina un'aliquota di equilibrio previdenziale che si pone su valori inferiori a quelli registrati dall'aliquota legale di contribuzione e da quella effettiva (entrate contributive/monte retributivo imponibile).

Tuttavia, l'analisi degli andamenti di gestione e dei meccanismi alla base del funzionamento dei singoli regimi pensionistici, evidenzia potenziali fattori di squilibrio che fanno emergere spazi per interventi correttivi (si veda il paragrafo 6.1). La Cassa del notariato raggiunge una situazione di pareggio nel 1997 grazie all'intervento sull'aliquota di contribuzione legale (che risulta aumentata a partire dal gennaio 1997 di ben 5 punti percentuali); l'Inpgi, in seguito alla crisi occupazionale che ha colpito il settore (che si riflette tanto sulle entrate quanto sulle prestazioni, tramite i prepensionamenti), ha registrato un peggioramento che ha determinato un progressivo avvicinamento delle entrate all'onere per prestazioni; l'Enasarco presenta un disavanzo che aumenta nel periodo considerato.

Più in generale, come vedremo nella parte conclusiva in cui vengono formulate ipotesi di interventi correttivi, si osserva per gli enti previdenziali privatizzati un *trend* di crescita delle entrate contributive più contenuto rispetto a quello osservabile per la spesa per prestazioni. Inoltre tale spesa cresce a ritmi piuttosto sostenuti, sia perché il flusso annuo netto delle nuove pensioni risulta positivo (prospetto C), sia a causa dell'incremento degli importi medi delle pensioni di nuova liquidazione (fenomeno indotto anche dalla "lievitazione" dei redditi in prossimità del collocamento a riposo). Tale sfavorevole andamento si evidenzia nonostante i numerosi interventi normativi sull'aliquota di contribuzione legale.

Anche per gli enti privatizzati esaminiamo in dettaglio talune importanti dinamiche.

La **Cassa dei dottori commercialisti** presenta nel 1996 un saldo contributi-prestazioni pari a 134 miliardi, con un coefficiente di copertura pari a 3: nel periodo 1994-96 la situazione migliora in quanto l'aumento del rapporto numero iscritti/numero pensioni (la differenza fra il flusso netto delle nuove pensioni e il flusso netto dei nuovi assicurati è negativo e decrescente) riesce a più che compensare l'aumento del rapporto normativo-istituzionale pensione media/retribuzione media. Anche per la **Cassa forense**, che nel 1996 presenta un saldo contributi-prestazioni pari a 222 miliardi, e per l'**Enpaia** si evidenzia una situazione simile.

Per la **Cassa del notariato**, nel periodo 1994-96 le entrate contributive si mantengono pressoché costanti in valore assoluto (in seguito all'assenza di crescita della base assicurativa e ad un calo dei ricavi dell'attività notarile), mentre la spesa per pensioni cresce a ritmi sostenuti, scontando un *trend* abbastanza dinamico delle pensioni di nuova liquidazione ed importi medi crescenti. Nel 1997, in seguito al forte incremento (26%) registrato dal gettito contributivo (imputabile solo in parte alla ripresa economica, mentre risulta in gran parte dovuto all'aumento dell'aliquota contributiva legale che è stata elevata dal 20 al 25%) e al contenuto tasso di crescita dell'onere per prestazioni, si produce una situazione di sostanziale pareggio.

Per la **Cassa dei geometri liberi professionisti** il coefficiente di copertura (gettito contributivo/spesa per prestazioni) migliora nel 1995 rispetto al 1994 (in seguito all'elevamento

dell'aliquota contributiva legale e al calo delle pensioni di nuova liquidazione), per tornare nel 1996 ai livelli del 1994 (1,37) e scendere all'1,14 nel 1997. nel periodo esaminato il rapporto numero iscritti "attivi"/numero pensioni evidenzia una tendenza alla diminuzione, mentre il rapporto pensione media/reddito medio aumenta. Anche per l'**Ente dei veterinari** il coefficiente di copertura registra nel 1997 un valore (1,46) inferiore a quello del 1994 (1,62).

L'**Inpgi** evidenzia un progressivo peggioramento, con un coefficiente di copertura che si avvicina all'unità. le entrate contributive crescono sulla base di un tasso di crescita medio annuo del 6,2% (l'incremento non è riconducibile al monte retributivo imponibile che si mantiene pressoché costante, ma all'elevamento dell'aliquota contributiva legale - +0,7 punti percentuali nel 1996 - e ad altre cause riconducibili alla prosecuzione volontaria, al riscatto dei periodi contributivi, al trasferimento di posizioni da altri Enti), a fronte del quale la spesa per pensioni registra un incremento del 9%. La crisi occupazionale del settore si riflette anche sulle voci di spesa attraverso l'istituto dei prepensionamenti in caso di crisi aziendali (legge 416/81), il cui onere (pari a circa 27 miliardi nel 1997) risulta a totale carico della gestione, non essendo finanziato con trasferimenti pubblici. in termini di numero di trattamenti, la quota dei prepensionamenti passa dal 3,5% nel 1994 al 5,7% nel 1997, mentre in termini di spesa, la loro incidenza passa dal 3,5% nel 1994 al 7,5% nel 1997.

L'**Ente degli agenti e rappresentanti di commercio** evidenzia un disavanzo che nel periodo considerato peggiora progressivamente, a causa del modesto incremento registrato dal gettito contributivo, a fronte del quale la spesa per pensioni cresce a ritmi sostenuti (soprattutto a causa dell'elevato flusso netto annuo delle pensioni di nuova liquidazione).

Con riferimento alla **Cassa dei ragionieri e periti commerciali** e alla **Cassa degli ingegneri e architetti liberi professionisti**, il coefficiente di copertura si riduce nel periodo considerato, a causa dell'aumento del rapporto pensione media/retribuzione media, in quanto il rapporto demografico numero iscritti/numero pensioni evidenzia una tendenza all'aumento. L'**Ente dei consulenti del lavoro** presenta una copertura pari a 2,13 nel 1997 in linea con i valori del 1994.

In relazione all'**Ente dei medici** (Enpam), il coefficiente di copertura registra un miglioramento: ciò è connesso all'andamento del fondo generale (che rappresenta la gestione maggioritaria per numero di iscritti e pensionati), in quanto i fondi minori evidenziano un peggioramento.