

il vincolo alla loro espansione. Quanto ai diversi criteri di valutazione del patrimonio, i rendimenti calcolati ai prezzi di acquisto e al valore catastale non consentono di effettuare corretti confronti fra gli Enti, in quanto non scontano il fatto che l'acquisto degli immobili possa avvenire in periodi diversi e che gli estimi catastali si basano su valutazioni non omogenee.

Con riguardo agli Enti pubblici, l'elemento comune è riconducibile ai bassi livelli di redditività del patrimonio immobiliare: i rendimenti netti si collocano infatti su valori prossimi a zero, assumendo in alcuni casi valori di segno negativo.

Per l'ENPAF, l'INAIL e l'INPDAP la redditività netta determinata a partire dalla valutazione del patrimonio ai prezzi di mercato assume valori che oscillano fra lo 0,02 per cento dell'INAIL e lo 0,56 per cento dell'ENPAF. L'IPOST e l'IPSEMA si collocano su valori leggermente più elevati (dell'ordine rispettivamente del 2,2 per cento e dell'1,2 per cento in relazione al valore di bilancio); tuttavia, in questo caso il confronto non risulta molto significativo, in quanto non è stata fornita la valutazione del patrimonio ai prezzi di mercato.

Gli Enti che registrano rendimenti negativi, con costi di gestione superiori alle entrate derivanti dagli immobili, sono l'ENPALS, l'INPDAL e l'INPS.

Per l'INPDAL i proventi netti registrano valori negativi nel 1994 e nel 1995; nel biennio successivo essi tendono a migliorare per collocarsi nel 1997 su valori positivi; nel 1998 si assiste nuovamente ad un'inversione di tendenza, con rendimenti negativi. Per l'ENPALS si evidenzia un andamento simile: i rendimenti netti assumono valori negativi nel 1994; nel 1995 e nel 1996 la redditività risulta positiva, per registrare un risultato negativo nel 1998.

In relazione all'INPS i redditi netti evidenziano un andamento sfavorevole fino a collocarsi nel 1997 e nel 1998 su valori negativi; l'incidenza delle spese di gestione sui proventi lordi si colloca su quote elevate e progressivamente crescenti, passando dal 91 per cento nel 1994 ad oltre il 100 per cento nel 1998. In termini di redditività, i rendimenti risultano prossimi a zero nel 1994 e nel 1995; nel 1996 essi registrano un miglioramento, collocandosi allo 0,7 per cento; nel periodo successivo registrano valori negativi, pari a -0,25 per cento nel 1997 e a -0,07 per cento nel 1998.

Con riguardo agli Enti previdenziali privatizzati, i confronti non risultano agevoli, in quanto un numero limitato di Enti ha fornito la valutazione del patrimonio ai prezzi di mercato.

In seguito al processo di privatizzazione e dunque all'autonomia gestionale, vi sono segnali di una gestione più dinamica, che determina in via generale una tendenza al miglioramento, con livelli di redditività in aumento. Negli anni più recenti si è infatti assistito alla trasformazione e al rinnovo dei contratti di locazione.

Tuttavia, dall'esame dei risultati presentati nel prospetto D, emerge che i rendimenti netti, nonostante siano riferiti ai prezzi di acquisto, si collocano su valori piuttosto contenuti; nei limitati casi in cui essi sono espressi in base alla valutazione ai prezzi di mercato, i rendimenti si abbassano ulteriormente.

Per gli Enti che hanno fornito la valutazione ai prezzi di mercato, i rendimenti espressi in termini netti si collocano al di sotto del 2 per cento (1,3 per cento per l'ENASARCO e l'INPGI e 1,9 per cento per la Cassa del notariato), ad eccezione dell'ONAOI che registra una redditività netta del 4,4 per cento.

Per la Cassa dei ragionieri e per quella dei geometri emergono rendimenti netti di segno negativo, con costi di gestione superiori alle entrate complessive derivanti dagli immobili.

Per la Cassa dei consulenti del lavoro e per l'ENPAIA la redditività assume valori positivi inferiori all'unità. Per i rimanenti Enti, per i quali i rendimenti netti risultano determinati in relazione al patrimonio iscritto in bilancio e a quello valutato ai prezzi di acquisto, i livelli di redditività risultano piuttosto contenuti, collocandosi in media all'1,8 per cento in relazione al valore in bilancio. Per tali Enti, tuttavia, i confronti non risultano molto significativi, in quanto i livelli di redditività risentono delle diverse metodologie di valutazione del patrimonio iscritto in bilancio e dei diversi momenti in cui è avvenuto l'acquisto degli immobili.

Quanto alla gestione del patrimonio mobiliare, vengono indicati la consistenza dei valori mobiliari e i proventi derivanti dalle diverse tipologie di strumenti finanziari. I valori mobiliari sono stati classificati, in base alla durata e alla natura del titolo, in «attività liquide», «titoli», «azioni e partecipazioni», «crediti» e «altri investimenti». I proventi si riferiscono, oltre che ai redditi da interessi, utili e partecipazioni, ai guadagni (perdite) in conto capitale realizzati al momento della vendita e/o maturati (si veda la tavola 8 dell'allegato Tavole riassuntive).

Gli indicatori di redditività sono stati determinati in primo luogo in base al rapporto fra i proventi complessivi (al lordo e al netto delle imposte) e la consistenza dei valori mobiliari; in secondo luogo, sono stati calcolati il risultato lordo di gestione finanziaria (proventi - oneri di gestione) e il risultato netto di gestione finanziaria (risultato lordo - interessi passivi) e sono stati parametrati, rispettivamente, alla consistenza lorda e a quella netta (attività - passività finanziarie) del patrimonio mobiliare.

Per gli Enti pubblici, si osserva una composizione di portafoglio sbilanciata a favore delle attività liquide e dei crediti, con rendimenti lordi riferiti al complesso delle attività finanziarie che oscillano fra il 3,3 per cento dell'INPDAP e il 13,6 per cento dell'INAIL; con riferimento ai valori mobiliari in senso proprio, quali i titoli e le azioni, i rendimenti tendono ad aumentare. I rendimenti determinati a partire dal risultato lordo di

gestione finanziaria registrano valori pressoché simili ai precedenti per lo scarso peso dei costi di gestione.

Per l'INPDAI la quasi totalità delle attività finanziarie risulta costituita da attività liquide e da crediti; i titoli obbligazionari e le azioni rappresentano quote residuali, in seguito alla dismissione dei titoli a breve e a medio-lungo termine. Anche per i due principali Enti, quali l'INPS e l'INPDAP, si evidenzia una situazione simile. Per l'INPS la consistenza degli investimenti aumenta fino al 1996, in seguito all'acquisizione di titoli e, in particolar modo, di attività liquide (gli investimenti in azioni e partecipazioni restano invariati in valore assoluto); nel periodo successivo la consistenza delle attività diminuisce in seguito alla dismissione di azioni e di titoli obbligazionari, fino a giungere al 1998 in cui le attività liquide rappresentano una quota pari al 96 per cento del totale delle attività. Per l'INPDAP la consistenza dei valori mobiliari aumenta a causa della voce crediti, che nel 1998 rappresenta l'84 per cento del complesso degli investimenti; la rimanente quota risulta costituita quasi interamente dalla voce titoli e azioni.

Nel settore dell'infortunistica sul lavoro si osserva una situazione diversa: per l'INAIL e l'IPSEMA i titoli obbligazionari rappresentano la quota maggioritaria, con un'incidenza pari rispettivamente al 75 e all'84 per cento sul totale delle attività finanziarie.

Per gli Enti previdenziali privatizzati, nel 1998 continua la tendenza evidenziata negli anni più recenti, che si sostanzia, in via generale, in un aumento della consistenza dei valori mobiliari, con una ricomposizione del portafoglio a favore dei titoli obbligazionari, azioni e quote di fondi comuni di investimento in valori mobiliari, che per alcuni Enti entrano per la prima volta nel 1998 nella composizione di portafoglio.

Sembra dunque di poter dire che l'autonomia gestionale derivante dal processo di privatizzazione abbia determinato una maggior dinamicità nella gestione del patrimonio mobiliare rispetto a quella degli Enti pubblici.

Quanto ai rendimenti, essi si collocano su valori pari in media al 10,3 per cento per il complesso delle attività finanziarie; gli Enti che realizzano rendimenti più elevati risentono della presenza dei guadagni in conto capitale, costituiti dagli utili da realizzo e/o dalle plusvalenze (maturate ma non ancora realizzate), che si aggiungono ai redditi da interessi, utili e partecipazioni.

Per la Cassa dei dottori commercialisti, nel 1998 la consistenza dei valori mobiliari aumenta, in seguito ad acquisizioni di titoli a medio-lungo termine e di quote di fondi comuni di investimento (precedentemente assenti nel portafoglio), con una composizione delle attività sbilanciata a favore dei titoli obbligazionari che rappresentano, nel 1998, l'80 per cento del totale degli investimenti.

Una situazione simile si riscontra per la Cassa forense, la Cassa dei geometri, l'ENASARCO, l'Ente dei veterinari e l'Inarcassa, per le quali i titoli obbligazionari rappresentano la quota maggioritaria, con un'inciden-

za sul totale delle attività superiore all'80 per cento, che nel caso dell'Ente dei veterinari e dell'Inarcassa arriva al 94 e al 97 per cento.

Per la Cassa del notariato, che nel 1998 vede aumentare la consistenza dei valori mobiliari in seguito ad acquisizioni di titoli obbligazionari, le azioni rappresentano il 41 per cento, seguite dai titoli e dalle quote di fondi comuni che si collocano rispettivamente al 32 per cento e al 23 per cento.

Per l'ENPAIA un ammontare pari ad oltre il 50 per cento delle attività è riconducibile a quote di fondi comuni. Anche per l'INPGI, in seguito alla forte riduzione registrata nel 1998 dalla voce crediti, la composizione di portafoglio risulta sbilanciata a favore delle quote di fondi comuni.

Infine, l'ENPAM risulta l'unico Ente per il quale le attività liquide rappresentano la quota maggioritaria (63 per cento), seguite dai titoli obbligazionari (33 per cento).

1.3 La situazione economico-patrimoniale

Nel prospetto E viene esaminata la situazione economico-patrimoniale evidenziando la consistenza del patrimonio netto a fine anno e il risultato economico di esercizio.

Per gli Enti previdenziali privatizzati vengono inoltre riportati i livelli di copertura dell'onere per pensioni garantiti dalle riserve tecniche obbligatorie. Per questi Enti dotati di autonomia gestionale e finanziaria, le riserve tecniche rappresentano una importante forma di tutela della posizione creditoria degli iscritti e dei beneficiari dei trattamenti. Con il decreto legislativo n. 509 del 1994 era stato previsto che le riserve garantissero almeno 5 annualità delle rate di pensione in pagamento, una norma che introduceva un implicito meccanismo di adeguamento delle riserve alla variazione dell'onere previdenziale. Una previsione normativa che è stata modificata dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, che ha eliminato ogni forma obbligatoria di rivalutazione delle riserve, «congelando» la copertura alle rate di pensione in pagamento nel 1994.

Con riguardo agli Enti pubblici, emerge in via generale un miglioramento del risultato economico di esercizio. ENPAF, ENPALS e INAIL passano da un disavanzo nel 1994 ad un avanzo nel 1997 e 1998. Per l'IPSEMA si evidenzia, nel 1998, una situazione di sostanziale pareggio.

L'INPS registra un disavanzo in progressivo peggioramento fino al 1997; nel 1998 il contenimento del *deficit* (da -20.600 miliardi nel 1997 a -9.100 miliardi nel 1998) va messo in relazione agli effetti di provvedimenti a carattere temporaneo, quali la mensilizzazione del pagamento delle pensioni INPS.

Fra gli Enti che vedono peggiorare la propria situazione, si evidenzia l'INPDAL che da un avanzo di 6.600 miliardi nel 1994 passa ad un disavanzo di 500 e 800 miliardi rispettivamente nel 1997 e 1998, con un patrimonio in diminuzione rispetto al 1994. Anche l'INPDAP registra un

peggioramento della situazione economico-patrimoniale, almeno fino al 1997.

Nell'ambito degli Enti previdenziali privatizzati, il risultato economico di esercizio assume valori positivi per il complesso degli Enti, evidenziando, nella maggior parte dei casi, un miglioramento rispetto al 1997.

Gli Enti che nel 1998 vedono peggiorare la propria situazione sono la Cassa dei dottori commercialisti (da 202 miliardi nel 1997 a 182 miliardi nel 1998) e l'ENASARCO (da 159 miliardi nel 1997 a 15 miliardi nel 1998).

Il patrimonio netto a fine anno risulta in crescita per tutti gli Enti esaminati, con l'unica eccezione dell'ENASARCO, con un attivo patrimoniale che da 10.500 miliardi nel 1997 passa a 7.100 miliardi nel 1998.

Come si diceva in apertura, nel prospetto E, sono inoltre riportati, per gli Enti privatizzati, i livelli di copertura dell'onere per pensioni garantiti dalle riserve tecniche obbligatorie.

Le riserve obbligatorie presentano, per tutte le gestioni, livelli di copertura elevati, superiori, come previsto dall'attuale quadro normativo, alle 5 annualità delle rate di pensione in pagamento nel 1994. I livelli di copertura più bassi risultano quelli dell'Ente dei consulenti del lavoro, della Cassa del notariato e dell'INPGI, con un'incidenza sulla spesa per pensioni 1994 pari rispettivamente a 5, 5,2 e 5,9.

Un risultato tuttavia che dipende strettamente dal riferimento al rapporto riserve al 1998 su spesa per pensioni al 1994.

Non può essere trascurato tuttavia che per gli Enti privatizzati, dotati di autonomia gestionale e finanziaria, le riserve tecniche, per costituire un'adeguata forma di tutela, dovrebbero presentare un andamento in linea con la crescita della spesa per pensioni (che aumenta per cause di natura strutturale). Per questa ragione l'intervento originario (decreto legislativo n. 509 del 30 giugno 1994), aveva previsto un meccanismo di rivalutazione implicito della riserva, disponendo che questa dovesse garantire la copertura di almeno 5 annualità delle rate di pensione in pagamento nell'anno. Recenti disposizioni normative (legge 449/97) hanno eliminato ogni forma obbligatoria di rivalutazione delle riserve, «congelando» la copertura alle rate di pensione in pagamento nel 1994.

Se si osserva quindi il livello delle riserve al 1998 in relazione alle rate di pensione in pagamento nel 1996, 1997 e nel 1998, emerge una progressiva riduzione della copertura, con valori che nel 1998 si collocano, per la maggior parte degli Enti esaminati, al di sotto delle 5 annualità inizialmente previste dalla legge. I soli Enti che presentano valori superiori a tale soglia sono la Cassa dei dottori commercialisti, la Cassa dei geometri e l'ENASARCO, per i quali i coefficienti di copertura si collocano rispettivamente a 19,7, 6,8 e 6,7.

Si assiste insomma ad un progressivo e, in alcuni casi, rapido «deprezzamento» delle riserve rispetto alla spesa sostenuta per le prestazioni.

Un fenomeno che sembra quindi rendere auspicabile la reintroduzione di forme obbligatorie di rivalutazione delle riserve che consentano di garantire una tutela reale nei confronti della posizione creditoria degli iscritti e dei beneficiari dei trattamenti.

1.4 L'efficienza operativa e produttiva degli Enti

Il prospetto F contiene informazioni relative agli aspetti più propriamente gestionali e organizzativi degli Enti.

A questo proposito è stata costruita una griglia di indicatori, che consente una valutazione dell'efficienza operativa e produttiva. Si tratta dell'indice di produttività e di costo amministrativo, dell'indice di occupazione, del grado di evasione delle pratiche e dei ricorsi e dei tempi medi di erogazione dei trattamenti.

Dall'esame di questa sezione si possono trarre considerazioni circa l'opportunità di procedere ad interventi che incidano sulla configurazione strutturale degli Enti (mediante accorpamenti e fusioni oppure tramite l'individuazione e il potenziamento di sinergie), al fine di contenere i costi amministrativi.

I risultati che emergono dall'analisi sembrano confermare l'operare di economie di scala: si riscontra infatti una correlazione negativa fra dimensione dell'Ente (misurata dall'onere complessivo per prestazioni e dal numero dei trattamenti) e costi direttamente imputabili allo svolgimento dell'attività istituzionale. Un'evidenza che sembra confortare, ad esempio, la scelta, operata anche in seguito ad un'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione, di conferire una delega ⁽⁴⁾ al Governo per la costituzione di un unico polo per l'assicurazione contro gli infortuni e le malattie professionali.

Con riferimento agli Enti pubblici, l'indice di costo amministrativo, determinato in base al rapporto fra le spese di gestione direttamente riconducibili allo svolgimento dell'attività degli Enti e l'onere complessivo sostenuto per le prestazioni istituzionali, si mantiene nel 1998 sui medesimi livelli del 1997, con l'unica eccezione dell'ENAM per il quale esso passa dal 31 per cento nel 1997 al 39 per cento nel 1998. Nell'ambito degli Enti volti all'erogazione di prestazioni di natura previdenziale, l'indice di costo amministrativo oscilla fra il 2 per cento dell'INPDAl e dell'INPS e il 3,4 per cento dell'ENPALS, collocandosi su valori inferiori al valore medio determinato per il complesso degli Enti esaminati, pari, nel 1998, al 12,8 per cento. Nel settore dell'infortunistica sul lavoro, l'incidenza dei costi di gestione sulla spesa per prestazioni assume invece valori piuttosto elevati, che si collocano al 14,9 per cento per l'INAIL e al 44 per cento per l'IPSEMA: in questo caso, tuttavia, ciò si spiega con la specifica natura dell'attività svolta, che determina per questi Enti una struttura organizzativa molto simile a quella degli Enti di tipo assicurativo.

⁽⁴⁾ La delega è contenuta nella legge finanziaria per il 1999

Anche con riferimento all'indice di produttività, determinato in base al rapporto fra il numero di prestazioni totali e le unità del personale in servizio, gli Enti pubblici presentano una situazione più favorevole rispetto a quella evidenziata per gli Enti privatizzati, registrando livelli di redditività più elevati.

Con riguardo al dimensionamento funzionale degli Enti, l'indice di occupazione, determinato in base all'incidenza del personale in servizio su quello in organico, si colloca su valori inferiori all'unità, oscillando fra lo 0,4 dell'ENAM e lo 0,9 dell'IPOST.

Il grado di evasione delle pratiche e dei ricorsi, che consente di quantificare le pratiche definite nell'anno rispetto a quelle pervenute, si colloca su valori prossimi all'unità.

Quanto ai tempi medi di liquidazione delle prestazioni, gli Enti che si collocano al di sopra del valore medio determinato per il complesso degli Enti esaminati, sono l'ENPALS, l'INAIL (per le pensioni di reversibilità), l'INPDAI (per le pensioni di vecchiaia) e l'IPSEMA (per quelle di invalidità).

Nel caso degli Enti previdenziali privatizzati si assiste, nel 1998, ad un contenimento dell'indice di costo amministrativo: questa circostanza, oltre ad essere connessa all'aumento della spesa per pensioni, è da ricollegare ad un rallentamento del *trend* di crescita degli oneri di gestione, che in alcuni casi diminuiscono anche in valore assoluto. È il caso della Cassa dei geometri, della Cassa dei ragionieri, dell'ENPAIA, dell'Ente dei veterinari e dell'INPGI. L'indice di costo amministrativo si colloca tuttavia su valori superiori rispetto a quelli evidenziati per gli Enti pubblici (fanno eccezione l'INAIL e l'IPSEMA).

Gli Enti privatizzati registrano valori dell'indice di produttività mediamente inferiori a quelli osservabili per gli Enti pubblici. Gli Enti che si collocano su valori superiori al valore medio sono l'ENASARCO, l'Ente dei veterinari e l'ENPAM.

L'indice di occupazione, che nel 1998 risulta in crescita per la maggior parte degli Enti privatizzati, registra valori mediamente superiori a quelli registrati dagli Enti pubblici, collocandosi per alcuni Enti (quali la Cassa dei dottori commercialisti, l'Inarcassa, l'ENPAIA e FASC) su livelli pari all'unità. I tempi medi di erogazione delle prestazioni, infine, risultano generalmente inferiori al valore medio calcolato per il complesso degli Enti esaminati.

2 Prospettive di sviluppo del sistema pensionistico

2.1 *Gli equilibri di medio-lungo periodo delle gestioni pensionistiche: un'analisi delle stime ufficiali e dei bilanci tecnici degli Enti privatizzati*

L'analisi relativa all'andamento della gestione tipica entrate contributive-spesa per prestazioni condotta nel paragrafo 1.1, consente di formu-

lare previsioni di breve periodo sulla sostenibilità finanziaria e macroeconomica. Al fine di formulare considerazioni sulle prospettive e sulle tendenze future del sistema pensionistico del nostro paese, il quadro informativo viene completato in questi ultimi paragrafi con l'esame di medio-lungo periodo degli equilibri finanziari delle diverse gestioni previdenziali, desumibili da stime ufficiali e, in relazione agli Enti previdenziali privatizzati, dai bilanci tecnici contenenti, in base a specifiche disposizioni legislative, le proiezioni su un arco temporale di almeno 15 anni.

Le proiezioni relative alla spesa per pensioni realizzate con il modello previsivo della Ragioneria Generale dello Stato (RGS, 1999) e dell'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS, 1998) rappresentano il riferimento ufficiale principale per le analisi riferite al sistema pensionistico nel suo complesso. Le stime fornite dai due modelli si basano su particolari ipotesi relative alle variabili demografiche e macroeconomiche, ai fini degli andamenti di medio-lungo periodo del sistema previdenziale, e al quadro normativo-istituzionale. Due le ipotesi di fondamentale importanza per gli effetti finanziari che ne conseguono: la prima si riferisce alla revisione decennale dei coefficienti di trasformazione, mentre la seconda riguarda l'assenza di indicizzazione reale delle pensioni.

Le due stime, basate sui due modelli, presentano andamenti simili, evidenziando nella fase intermedia un peggioramento della sostenibilità in termini macroeconomici. In base alla previsioni della RGS, che si riferiscono alla spesa per pensioni complessiva, l'incidenza di quest'ultima sul Pil dovrebbe passare dall'attuale 14,2 per cento al 15,8 per cento nel 2031, per diminuire nell'ultima fase del periodo di simulazione, in cui il rapporto si colloca al 13,2 per cento nel 2050. Quanto alle previsioni INPS, relative alle 4 principali gestioni amministrate ⁽⁵⁾, la spesa per pensioni dovrebbe rappresentare una quota del PIL crescente fino al 2020 (passando dall'attuale 9,3 per cento al 9,9 per cento nel 2020) e decrescente nel periodo successivo, fino a collocarsi al 6,8 per cento nel 2050).

Il peso e l'andamento dei fattori demografici e normativo-istituzionali che concorrono alla determinazione degli equilibri finanziari e macroeconomici, possono essere esaminati scomponendo il rapporto spesa pensionistica/PIL nel prodotto di due rapporti: il rapporto numero prestazioni/numero assicurati e il rapporto pensione media/produttività del lavoro.

Sulla base delle proiezioni RGS, il rapporto demografico evidenzia nella prima fase del periodo di simulazione una tendenza all'aumento, per registrare un'impennata a partire dal 2015, a seguito del passaggio dalla fase attiva a quella di quiescenza delle generazioni del *baby boom*; il rapporto normativo-istituzionale pensione media/produttività del lavoro dovrebbe mantenersi pressoché invariato fino al 2015, per registrare nel periodo successivo una graduale diminuzione, in conseguenza dell'introduzione del sistema contributivo nella forma del *pro rata*. Il *trend* discen-

⁽⁵⁾ Fondo pensioni lavoratori dipendenti e le 3 gestioni dei lavoratori autonomi (Artigiani, Commercianti e Coltivatori diretti, mezzadri e coloni).

dente che dovrebbe evidenziarsi per il rapporto spesa pensionistica/PIL nell'ultima fase del periodo di simulazione si spiega proprio con la diminuzione del rapporto pensione media/produttività del lavoro, che riesce a compensare gli effetti negativi esercitati dal rapporto demografico.

Per gli Enti previdenziali privatizzati una valutazione delle prospettive di medio periodo è oggi traibile dai bilanci tecnici predisposti dagli enti. Per questi istituti, infatti, il riconoscimento dell'autonomia gestionale e finanziaria è subordinata al rispetto di determinati vincoli: oltre alle disposizioni sulle riserve obbligatorie, il decreto legislativo n. 509 del 30 giugno 1994 prevede, che con cadenza triennale, ciascun Ente debba predisporre il bilancio tecnico ai fini della valutazione degli equilibri tecnico-finanziari su un arco temporale di 15 anni. Nell'ambito delle forme di garanzia introdotte dal legislatore a favore della posizione creditoria degli assicurati e dei beneficiari dei trattamenti delle Casse privatizzate, il bilancio tecnico costituisce un importante strumento per poter valutare la stabilità delle gestioni e per poter dunque prevedere interventi correttivi in grado di correggere eventuali squilibri.

Va preliminarmente osservato che dal punto di vista dell'evoluzione dei fattori demografici, il periodo di previsione preso in esame (pari a 15 anni) non risulta tuttavia sufficientemente ampio per esaminare gli effetti connessi alla fase della piena «maturità» delle gestioni. Bisognerebbe, pertanto, ricondurre la stabilità delle gestioni ad un arco temporale superiore a quello attualmente previsto. A tale riguardo si deve ricordare la lettera, in data 4 novembre 1999, del Ministro del lavoro, inviata agli Enti di previdenza privatizzati. Si dispone, tra l'altro, che, in via ordinaria, il bilancio tecnico sia redatto con cadenza almeno triennale sulla base della legislazione vigente alla data di riferimento e contenga altresì una proiezione sia per un periodo di 15 anni (come previsto dalla legge 8 agosto 1995, n. 335) che di 40 anni (ai fini di uno studio tendenziale del fenomeno) delle principali voci di conto economico e di stato patrimoniale nonché dei relativi saldi e del numero e dell'importo medio delle pensioni vigenti e liquidate, suddivise per tipologia e per categoria assicurata.

Le proiezioni contenute nei bilanci tecnici si riferiscono agli andamenti delle grandezze economico-finanziarie nonché di quelle patrimoniali, al fine di verificare il rispetto del vincolo di Riserva imposto dalle specifiche disposizioni normative (legge 27 dicembre 1997, n. 449 e decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509). In particolare, le stime si riferiscono alle entrate contributive e ai redditi realizzati sul patrimonio e, in uscita, agli oneri previdenziali e alle spese di amministrazione.

Le stime si basano su una serie di ipotesi che riguardano, oltre al quadro normativo-istituzionale, gli andamenti delle variabili demografiche e macroeconomiche. Queste ultime possono delineare scenari di sviluppo più o meno favorevoli, con un'influenza determinante sugli equilibri delle gestioni previdenziali. Le ipotesi maggiormente problematiche riguardano l'andamento della base assicurativa e l'evoluzione dei redditi professionali. A questo proposito, accanto ad ipotesi più «ottimistiche», gli Enti han-

no adottato ipotesi ritenute maggiormente prudentziali, di sviluppo minimo della popolazione assicurata e del monte reddituale.

Dal lato dell'evoluzione dei fattori demografici l'ipotesi più ricorrente è quella di costanza della base assicurativa (l'uguaglianza fra il flusso dei nuovi ingressi e quello degli eliminati). Dal lato dello sviluppo delle variabili macroeconomiche, oltre alla dinamica inflazionistica, rileva la crescita in termini reali dei redditi professionali nonché il tasso di rendimento del patrimonio ⁽⁶⁾.

L'esame degli andamenti di medio-lungo periodo dei bilanci tecnici indica che il processo di maturazione delle gestioni determinerà, anche se con intensità diversa, un peggioramento generalizzato del saldo della gestione tipica e della situazione patrimoniale, con un rapporto patrimonio netto/spesa per pensioni in progressivo calo. Per alcuni Enti il saldo fra entrate e uscite assume valori positivi, anche se decrescenti, su tutto il periodo di previsione; per altri Enti il saldo registra valori negativi (progressivamente crescenti) sin dai primi anni della simulazione.

Per la Cassa dei dottori commercialisti, emerge un saldo positivo in crescita fino al 2007 e decrescente nel periodo successivo; le giacenze patrimoniali risultano alla fine del periodo (2013) dell'ordine di 10 annualità delle pensioni in corso di pagamento nel relativo anno, a fronte delle 19 annualità all'inizio periodo di simulazione; il rapporto demografico numero assicurati/numero pensionati dovrebbe registrare una consistente flessione, passando da 9,8 a 4 alla fine del periodo di simulazione. L'adozione di ipotesi più pessimistiche relative allo sviluppo della popolazione assicurata ⁽⁷⁾, dovrebbe determinare una più accentuata riduzione del rapporto patrimonio/pensioni, fino ad attestarsi a 9,3 alla fine del periodo di previsione.

Anche per la Cassa forense e la Cassa dei ragionieri, dall'esame del bilancio tecnico-attuariale al 1° gennaio 1997, emerge una situazione di avanzo tecnico, anche se i saldi finanziari e le grandezze patrimoniali evidenziano una tendenza al peggioramento ⁽⁸⁾. Per la Cassa forense, il coefficiente di copertura della spesa per pensioni da parte del patrimonio dovrebbe passare dall'8,2 al 7,8 nel 2011; per la Cassa dei ragionieri, il saldo positivo fra entrate e uscite assume valori progressivamente decrescenti, fino ad annullarsi alla fine del periodo di previsione.

⁽⁶⁾ Le ipotesi sulle variabili macroeconomiche si differenziano da un Ente all'altro: la crescita reale dei redditi professionali è prevista su base annua in una misura compresa fra lo 0 e il 2 per cento; il tasso di rendimento reale del patrimonio (valori mobiliari e immobiliari) varia dallo 0 al 3 per cento.

⁽⁷⁾ In questo caso la consistenza numerica degli iscritti, invece di mantenersi costante sugli attuali livelli (30 mila unità), diminuisce a 25 mila unità.

⁽⁸⁾ In relazione alla Cassa forense, è stato assunto che la base assicurativa sia alimentata da un flusso netto annuo di nuovi iscritti crescente nei primi 5 anni della simulazione, per mantenersi costante nel periodo successivo; per la Cassa dei ragionieri, è stata ipotizzata l'invarianza della popolazione assicurata su tutto il periodo di previsione.

In relazione all'Ente dei veterinari, all'ENASARCO e all'ENPAM (Fondo generale), il saldo fra entrate e uscite assume valori negativi nella parte finale del periodo di previsione; per l'ENASARCO, inoltre, viene a mancare la copertura richiesta dall'attuale quadro normativo di 5 annualità delle pensioni ⁽⁹⁾.

L'Inarcassa evidenzia un saldo negativo già a partire dal 2005, con un patrimonio netto in diminuzione. Anche per la Cassa dei consulenti del lavoro, si evidenzia un saldo positivo fino al 2006, mentre nel periodo successivo si produce un disavanzo di entità progressivamente crescente; a sua volta, l'entità del patrimonio netto risulta crescente fino al 2006, per decrescere nel periodo successivo. L'entità della riserva legale viene fissata a 149 miliardi in ciascun anno del periodo di simulazione; ovvero ad un valore tale da garantire la copertura di 5 annualità delle rate di pensione in pagamento nel 1994; tuttavia, con riguardo al rapporto fra il patrimonio netto e la spesa per prestazioni in pagamento nel relativo anno, esso passa da 5,8 a 2,8 nel 2012, evidenziando un progressivo deprezzamento delle giacenze patrimoniali rispetto all'onere per pensioni.

Per gli altri Enti privatizzati (quali la Cassa del notariato, la Cassa dei geometri e l'INPGI), le risultanze del bilancio tecnico fanno emergere segnali non molto confortanti, con saldi negativi già a partire dai prossimi anni.

Per la Cassa del notariato, sulla base di una serie di ipotesi ritenute prudentiali (relative all'andamento della base assicurativa e dei redditi professionali), si evidenzia un peggioramento degli andamenti della gestione tipica. In relazione agli iscritti, è stato ipotizzato che la popolazione dei notai in esercizio sia *a regime*; quanto agli onorari, in un primo caso vengono fatti crescere sulla base della sola inflazione e in un secondo caso, oltre all'inflazione, è prevista una crescita su base annua dell'1 per cento. Dall'esame dei risultati complessivi, il differenziale fra entrate e uscite risulta progressivamente decrescente; nell'ipotesi di crescita minima dei redditi professionali il saldo dovrebbe registrare già dal 2001 valori negativi. Quanto al patrimonio, esso dovrebbe registrare una lieve crescita nella prima ipotesi, mentre nella seconda si mantiene pressoché stabile sui valori iniziali.

Per la Cassa dei geometri, le tendenze in atto (che si sostanziano in un progressivo avvicinamento delle entrate alle uscite) risultano confermate dalle risultanze del bilancio tecnico al 1° gennaio 1997, in base alle quali emerge una situazione di squilibrio che comincerà a manifestarsi già nel breve periodo. Il saldo fra le entrate e le uscite dovrebbe registrare valori negativi già a partire dal 2001, con un progressivo peggioramento su tutto il periodo di previsione; lo sfavorevole andamento del saldo manifesterà i suoi effetti negativi anche sulla situazione patrimoniale, in quanto la Cassa risulterà costretta ad utilizzare le risorse patrimoniali: sulla base delle previsioni, infatti, il patrimonio netto dovrebbe progressiva-

⁽⁹⁾ 9 Le ipotesi si basano sulla costanza della popolazione assicurata, ad esclusione dell'Ente dei veterinari (circa +500 unità su base annua)

mente diminuire per registrare valori negativi alla fine del periodo di previsione (2011) e per scendere al di sotto del vincolo di Riserva previsto dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449.

Per l'INPGI, le simulazioni contenute nel bilancio tecnico (predisposto al 1° gennaio 1998) sono state realizzate in base alla legislazione attualmente in vigore nonché sugli effetti derivanti da alcune misure correttive recentemente deliberate (la cui approvazione è in attesa del decreto ministeriale) ⁽¹⁰⁾. In particolare, le misure risultano le seguenti: 1) estensione all'intera carriera lavorativa del periodo preso a riferimento per il calcolo della pensione; 2) riduzione del massimale retributivo utile ai fini del calcolo dell'aliquota massima di rendimento; 3) introduzione di coefficienti di abbattimento degli importi delle pensioni erogate in anticipo rispetto alla normale età pensionabile; 4) riduzione delle percentuali di attribuzione della pensione di reversibilità. Gli effetti positivi derivanti dalle misure determinerebbero una situazione di sostanziale pareggio fra entrate ed uscite: il patrimonio risulta in crescita, rispettando il vincolo di Riserva. Tuttavia, il rapporto patrimonio netto/spesa per prestazioni in corso di pagamento nel relativo anno si colloca in ciascun anno del periodo di previsione su un valore pari a circa 4.

Nonostante la diversa situazione di partenza degli Enti privatizzati, tutte le Casse evidenziano un peggioramento (più o meno graduale e intenso): il saldo fra entrate e uscite assume valori negativi per la maggior parte degli Enti; le giacenze patrimoniali evidenziano una tendenza alla diminuzione (con un progressivo deprezzamento rispetto all'onere per pensioni), prefigurando, in alcuni casi il rischio di un non rispetto del vincolo di Riserva.

Una analisi che sembra richiamare l'attenzione sull'esigenza di intervenire con misure a carattere strutturale che consentano, nel caso di alcuni Enti, di correggere tendenze già in atto, mentre per altri Enti di mantenere l'equilibrio anche nel medio-lungo periodo.

Non può essere trascurato infatti che una tempestiva rimozione di eventuali cause di squilibrio contribuisce inoltre a rendere il sistema maggiormente equo, in termini di redistribuzione di risorse a livello *inter-generazionale*. In un sistema a ripartizione e nell'ottica degli equilibri finanziari «parziali», riconoscere trattamenti privilegiati con rendimenti più elevati alle attuali leve di pensionamento, in base ai soli rapporti assicurativi in atto nell'ambito parziale di ciascuna categoria di lavoratori, significa far ricadere l'onere dell'aggiustamento sulle generazioni future, che dovranno far fronte agli effetti negativi derivanti dal processo di maturazione e dallo sfavorevole andamento dei fattori demografici. Ciò determinerebbe l'introduzione di disparità di trattamento con le generazioni già

⁽¹⁰⁾ Le altre ipotesi riguardano la crescita reale dei redditi professionali pari all'1 per cento su base annua e la numerosità della collettività assicurata che è stata supposta costante su tutto il periodo di simulazione.

in pensione, per le quali, in virtù dei diritti acquisiti, risulta più difficile ricorrere a provvedimenti correttivi.

Eventuali misure di carattere strutturale dovrebbero naturalmente muovere nella direzione di una accelerazione del processo di armonizzazione delle regole di calcolo rispetto a quelle dell'Assicurazione generale obbligatoria (AGO), processo che per alcuni Enti risulta già in corso.

Per le modalità di calcolo della pensione, le misure potrebbero prendere in considerazione l'estensione del periodo di calcolo utilizzato ai fini della determinazione della retribuzione pensionabile. Ciò potrebbe contribuire ad attenuare gli effetti negativi derivanti dalla lievitazione dei redditi dichiarati in prossimità del collocamento a riposo, che si sostanzia in più elevati importi delle pensioni di nuova liquidazione.

Quanto ai requisiti per il percepimento della prestazione, l'introduzione di una disciplina più rigida per le pensioni di anzianità potrebbe contrastare il fenomeno dell'accesso alla pensione in età relativamente giovane, pur continuando il lavoratore a svolgere attività lavorativa.

Dal lato delle entrate contributive, infine, vi sono spazi per aumenti dell'aliquota di contribuzione legale: la revisione operata negli anni più recenti da alcuni Enti non sembra sufficiente a garantire l'equilibrio in relazione agli andamenti finanziari di medio-lungo periodo.

2.2 Gli effetti sulla sostenibilità finanziaria e macroeconomica e sugli aspetti redistributivi *infra* e *inter-generazionali* derivanti dall'estensione del *pro rata*

Negli anni più recenti il sistema pensionistico pubblico italiano è stato interessato da una serie di interventi, volti ad incidere sulle dinamiche della spesa previdenziale. Oltre a provvedimenti a carattere strutturale, con effetti di medio-lungo periodo sugli andamenti delle gestioni previdenziali, sono stati adottati interventi di natura temporanea, con l'effetto di correggere nell'immediato le dinamiche di spesa, anche in relazione a problemi contingenti di contenimento dei *deficit* della Pubblica Amministrazione. Con riguardo a questi ultimi, a partire dal 1994, i principali interventi hanno riguardato: la decorrenza delle pensioni di anzianità (mediante slittamenti delle «finestre» previste per il pagamento); la revisione e/o la sospensione dei meccanismi di indicizzazione delle pensioni al costo della vita; l'introduzione del pagamento mensile delle pensioni INPS, con risparmi di spesa *una tantum* nel 1998.

Di recente il dibattito è tornato ad incentrarsi su misure che consentano di accelerare l'entrata a regime della riforma del sistema pensionistico. Misure che, in coerenza con l'impianto delineato dalla riforma del 1995, mirino ad apportare miglioramenti significativi, nella duplice ottica della sostenibilità finanziaria e macroeconomica di medio termine e degli aspetti più propriamente equitativi, che attengono agli effetti redistributivi *infra* e *inter-generazionali*.

Tra gli interventi proposti particolare attenzione è stata riservata a quelli che riguardano l'introduzione di correzioni di tipo attuariale, realizzate con l'estensione del metodo contributivo nella forma del *pro rata* anche ai soggetti che presentavano al 31 dicembre 1995 un'anzianità contributiva inferiore a 18 anni.

Dal punto di vista dell'impatto finanziario, gli effetti di contenimento della spesa per pensioni di tali provvedimenti risultano gradualmente nel tempo, essendo le correzioni funzione crescente degli anni di anzianità contributiva maturati nel nuovo sistema. Nei primi anni i risparmi dovrebbero risultare pari a qualche centinaia di miliardi, per crescere rapidamente nel periodo successivo: l'impatto massimo si avrebbe proprio nel momento in cui le proiezioni indicano il momento di maggior sofferenza del rapporto spesa pensionistica/PIL, dovuto al passaggio delle generazioni del *baby boom* dalla fase attiva a quella di quiescenza. In base a stime INPS (1999), i risparmi determinati per il complesso delle gestioni amministrate dall'Istituto, raggiungerebbero circa 5.000 miliardi nel 2010, per passare a circa 15.000 miliardi nel 2020-2025.

Quanto agli aspetti equitativi, l'introduzione del *pro rata* non pone in discussione i diritti acquisiti, introducendo miglioramenti significativi in termini di equità *inter-generazionale*: l'aver esentato i soggetti con anzianità contributiva inferiore ai 18 anni al 31 dicembre 1995 da correttivi di equivalenza attuariale contribuisce a determinare trattamenti differenziati fra generazioni.

Dal punto di vista dell'analisi microeconomica, gli effetti possono essere valutati in termini di coefficienti di copertura, definiti in base al rapporto fra la pensione al collocamento a riposo e ultima retribuzione. Le variazioni percentuali fra i coefficienti di copertura calcolati sotto le due ipotesi normative (regime attuale ed estensione del *pro rata*) esprimono la perdita (guadagno) percentuale della pensione a normativa modificata in termini di pensione a normativa invariata.

Nell'esercizio che si propone, per il calcolo della pensione in base al regime attuale è stato considerato il regime retributivo, così come modificato e corretto dalla riforma Amato (decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503) e dalla riforma Dini (legge 8 agosto 1995, n. 335). Le elaborazioni condotte per simulare gli effetti della modifica normativa sono state effettuate invece in base al regime di calcolo contributivo nella forma *pro rata*. Si è ipotizzata l'entrata a regime del provvedimento a partire dal 2000; i periodi di anzianità contributiva vengono attribuiti nel nuovo sistema dal 2000, mentre i periodi maturati dal 31 dicembre 1995 a tutto il 1999 vengono conteggiati ai fini del calcolo della quota retributiva. È stata inoltre ipotizzata l'invarianza dei coefficienti di trasformazione previsti dalla legge n. 335 del 1995 e utilizzati per la determinazione della quota di pensione contributiva.

I risultati sono illustrati ricorrendo a 3 figure tipo: si tratta di tre soggetti che a parità di anzianità contributiva maturata (35 anni), accedono al

pensionamento in anni diversi e con differenti periodi maturati nel nuovo regime contributivo.

La prima figura tipo rappresenta la situazione di un soggetto che, con 18 anni di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995, ha maturato 22 anni nel regime retributivo e 13 nel nuovo regime contributivo. Per la seconda figura tipo i periodi maturati rispettivamente nel «vecchio» e nel «nuovo» regime sono pari a 29 e 6 anni. Infine, la terza figura tipo, che, su un'anzianità contributiva complessiva di 35 anni, ha maturato solamente un anno nel nuovo sistema di calcolo contributivo.

Le altre ipotesi relative alle variabili macroeconomiche attengono alla dinamica retributiva individuale (pari al 2 per cento in termini reali) e alla crescita reale del PIL (pari all'1,5 per cento).

Dall'esame dei risultati delle elaborazioni, presentate nel prospetto G, emerge una redistribuzione di risorse a favore di età anagrafiche al pensionamento più elevate e fra generazioni, in virtù del periodo di anzianità contributiva maturata nel nuovo regime.

Nel caso della terza figura tipo, per la quale il periodo attribuito al nuovo sistema di calcolo risulta pari ad un anno, emergono delle differenze minime rispetto alle coperture determinate a normativa invariata.

Negli altri due casi, il differenziale aumenta a causa della maggior operatività del sistema di calcolo contributivo. Nel caso della seconda figura tipo le perdite della pensione risultano dell'ordine del 2,7 per cento, fino ad annullarsi in corrispondenza dei 62 anni di età. Per la figura tipo 1 le perdite risultano più elevate, dell'ordine del 6,5 per cento per età al collocamento a riposo pari a 57 anni; le perdite risultano progressivamente decrescenti, fino a giungere ad una posizione invariata rispetto alla normativa attuale in corrispondenza dei 63 anni; per età superiori (64 e 65 anni) si registra un guadagno.

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	CASSA FORENSE	CASSA NOTARIATO	CASSA GEOMETRI	CONSULENTI DEL LAVORO	ENASARCO	CASSA RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI	INARCASSA	ENTE NAZIONALE VETERINARI
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(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	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 cari familiari su pensioni									
Pensioni consorziali (ENPAIA)									
Altre prestazioni previdenziali									
Liquidazione capitali						x			
Indennità di liquidazione						x			
Indennità integrativa speciale									
Indennità accenti									
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 infermieristica domiciliare									
- interventi assistenziali (art. 9 L. 21/86)	x								
- sussidi ordinari e straordinari			x						
- erogazioni benefico-assistenziali									x

(segue)