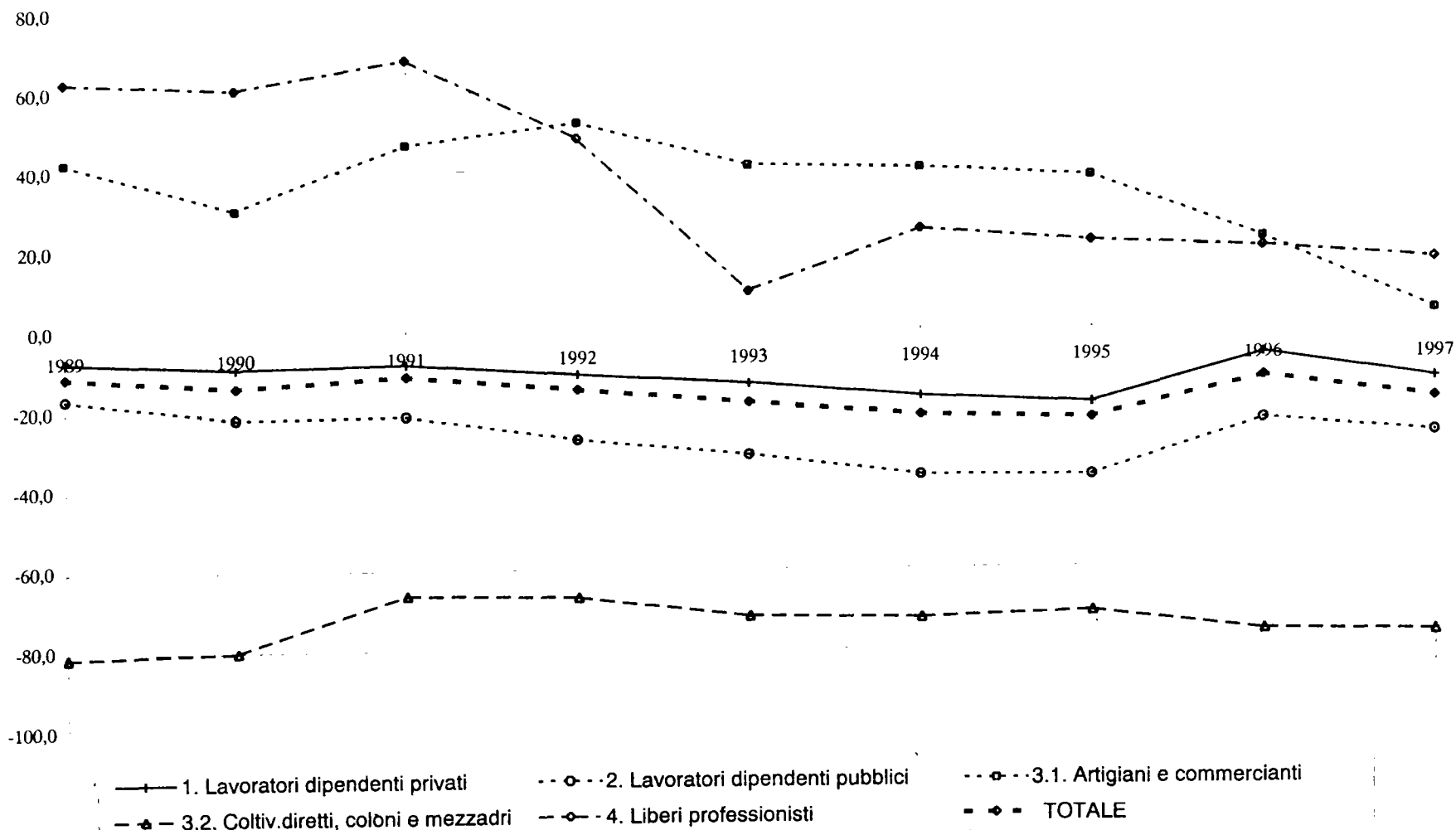


Grafico 3 - Incidenza percentuale dei saldi sulla spesa per prestazioni (1989-1997)



PAGINA BIANCA

PARTE SECONDA

PAGINA BIANCA

3. Le gestioni dei dipendenti privati

3.1. Le gestioni INPS

3.1.1. Il fondo pensioni lavoratori dipendenti

Nel primo ordinamento previdenziale per i lavoratori dipendenti, istituito nel 1919 con il decreto legislativo n. 603 del 21 aprile 1919, il limite di età per il conseguimento della pensione di vecchiaia venne fissato a 65 anni per uomini e donne. Tale età di pensionamento, molto elevata per la struttura demografica di allora, fu drasticamente abbassata venti anni dopo con il R.D.L. n. 636/1939, quando fu portata a 60 anni per gli uomini e a 55 per le donne. La differenziazione dell'età pensionabile tra maschi e femmine, stabilita nel 1939, rimane tuttora nell'ordinamento attuale.

Soltanto di recente, con il decreto legislativo n. 503/1992, l'età pensionabile è stata gradualmente riportata a 65 anni per gli uomini e a 60 per le donne⁴⁰.

Lo stesso D.Lgs. 503/92 ha elevato altresì l'anzianità minima di contribuzione, portandola gradualmente da 15 a 20 anni (a luglio 1998, l'anzianità contributiva richiesta sarà di 18 anni). La norma ha salvaguardato la tutela dei diritti già acquisiti al momento del decreto legislativo 503/1992.

L'elevazione del requisito dell'anzianità contributiva comporta, come si è già avuto modo di rilevare, la riduzione dei casi in cui trova applicazione l'istituto dell'integrazione al minimo, in quanto determina l'elevazione del trattamento cosiddetto a calcolo, ovvero determinato in base alla anzianità contributiva maturata.

Quanto alla pensione di anzianità, di essa, come si è detto, è prevista a regime dalla legge 335/95 la soppressione, a seguito dell'introduzione della prestazione unica di vecchiaia, il cui conseguimento si ottiene con il requisito minimo di 57 anni di età e a condizione che il soggetto, nella pensione liquidata interamente con il sistema contributivo, abbia almeno 5 anni di anzianità contributiva, sufficiente inoltre a dare luogo ad un trattamento non inferiore a 1,2 volte l'assegno sociale.

I requisiti per il diritto alla pensione di invalidità (o più propriamente dell'assegno di invalidità, rivedibile ogni triennio, e della pensione di inabilità, che invece si configura come una prestazione permanente), riguardano, oltre all'accertamento del verificarsi del rischio di invalidità o di inabilità, anche la necessaria anzianità contributiva (5 anni), compreso un minimo contributivo (tre anni) durante il quinquennio precedente al pensionamento.

La pensione ai superstiti viene corrisposta nelle due tipologie: quella di pensione di reversibilità, quando il dante causa è un titolare di pensione, e quella di pensione

⁴⁰ Innalzamento graduale di un anno ogni 18 mesi stabilito dalla legge n. 724/1994: il 1 luglio 1998 raggiungerà i 64 anni per gli uomini e i 59 per le donne; il 1 gennaio 2000 sarà pari a 65 e 60 anni di età rispettivamente per uomini e donne.

indiretta quando la prestazione deriva da un assicurato non già titolare di pensione. I requisiti sono gli stessi della pensione di inabilità o dell'assegno di invalidità.

Relativamente all'aumento dell'aliquota di legge dal 27% al 32,7%, disposta in attuazione della legge 335/95, occorre ricordare come tale aliquota assorba la parte di contribuzione precedentemente dovuta alle gestioni per le prestazioni sociali temporanee, quali gli assegni familiari, e la cui massa contributiva veniva di fatto convogliata per la maggior parte nel FPLD.

Va rilevato che, accanto alla produzione, concorre al finanziamento della spesa pensionistica anche l'esborso a carico dello Stato. La legge n. 218 del 4 aprile 1952, riguardante il primo riordino del dopoguerra, stabilì in un quarto dell'onere complessivo, il finanziamento a carico dello Stato. Successivamente, lo Stato passò a finanziare un "fondo sociale", con diverse modalità⁴¹. A seguito di quest'ultima legge, a partire dal 1976 il finanziamento del fondo sociale è passato a totale carico dello Stato.

Il secondo comma dell'articolo 3 della legge 335/1995 prevede che entro il 31 dicembre 1999 si proceda a rideterminare l'entità del contributo dovuto dallo Stato secondo le effettive esigenze di ciascuna gestione. Come per le altre gestioni pensionistiche, anche nel fondo pensioni dei lavoratori dipendenti i parametri della rideterminazione dovranno fare riferimento al rapporto tra il numero dei lavoratori contribuenti e quello dei percettori di pensione, oltre che al rapporto tra contributi e prestazioni, e ad ogni altro parametro atto ad evidenziare adeguatamente le risultanze gestionali.

Il calcolo della pensione, cioè la determinazione della misura della prestazione pensionistica, nella formula retributiva prende a base due parametri: l'anzianità contributiva e la retribuzione pensionabile. Mutuata nel 1968 (D.P.R. n. 488, 27 aprile 1968) dal pubblico impiego, e da altre forme di tutela previdenziale sostitutive del regime generale, la formula retributiva si riscontra anche nella maggior parte dei regimi pensionistici europei. Il periodo di riferimento per la determinazione della retribuzione pensionabile è stato variamente modificato dal 1968 al 1992, fino a prevedere, con il decreto legislativo n. 503/1992 l'estensione alle retribuzioni di tutta la vita lavorativa per i nuovi assunti.

L'informazione statistica di base del fondo pensioni dei lavoratori dipendenti è riportata nel Volume II alle tabelle 3a, 3b e 3c e alle figure da 3.1 a 3.8. Ad una prima lettura complessiva del dato, emergono con chiarezza alcune linee di comportamento principali che accompagnano tutto l'evolversi della spesa e che riguardano l'aumento dell'aliquota contributiva ed il concomitante aumento della spesa complessiva per pensioni.

La spesa totale per pensioni in termini reali aumenta del 24,3% dal 1989 al 1997 (del 40,5% è aumentata la spesa per le sole pensioni di vecchiaia e anzianità) contro un aumento del 31,1% dei contributi accertati. Il contributo medio è aumentato nel periodo considerato del 34,6%, soprattutto per effetto dell'aumento di aliquota deciso nel 1995 a decorrere dal 1996.

⁴¹ Legge n. 903 del 21 luglio 1965 e legge n. 153 del 30 aprile 1969.

L'aliquota di equilibrio statistica, dopo un andamento lievemente crescente nel primo triennio (da 39,3% a 40%), aumenta di circa quattro punti percentuali in ciascuno dei trienni seguenti, passando nel complesso del periodo dal 39,3% del 1989 al 48% del 1997.

Meno rilevante appare la crescita dell'aliquota contributiva media, specialmente nei primi 6 anni, contraddistinti da incrementi lievi sia nel primo che nel secondo triennio (l'aliquota media passa da 24,2 a 25,6%), e che in seguito - rispondendo al dettato della legge 335/95 - raggiunge il valore del 31,2% nel 1996 e del 31,1% nella stima del 1997. Malgrado il recupero di massa contributiva, dovuto alla legge appena citata, la crescita dell'aliquota di equilibrio statistica appare notevolmente più rapida di quella dell'aliquota contributiva media, e il divario tra i due valori cresce da 15,1 punti percentuali nel 1989 a 18,8 nel 1995; si riduce - pur mantenendo una forbice crescente - nei due anni successivi (la differenza passa da 14,9 punti percentuali nel 1996 a 16,9 nella stima del 1997).

Il grafico 3.2 mette a confronto l'andamento del rapporto tra pensione media e retribuzione media, ed il rapporto tra il numero delle prestazioni pensionistiche complessive e quello degli attivi contribuenti. Il primo passa dal 46,5% del 1989 al 51,7% del 1997, con un incremento particolarmente consistente nell'ultimo triennio (3,4 punti percentuali). Il secondo rapporto passa nello stesso periodo da 83,7% a 92,7%.

Con riferimento all'ultimo triennio, va ricordato come il fattore che maggiormente incide sulla spesa è da ricondursi prevalentemente ad un elevato numero ed importo medio delle prestazioni (vedi la tab. 3a per l'andamento degli importi medi annui).

E' interessante analizzare la scomposizione dell'aliquota di equilibrio per tipologia di prestazione. L'analisi del grafico (fig. 3.3) evidenzia che l'aumento dell'aliquota di equilibrio è imputabile quasi esclusivamente all'aumento della spesa per pensioni di vecchiaia, la cui aliquota specifica cresce dal 1989 era del 22% (sul 39,3% totale) e che nel 1997 è arrivata al 30,6% (sul 48% del totale). Al contrario, l'aliquota specifica di invalidità presenta un'evidente decrescita, dovuta alla riduzione del numero delle pensioni di invalidità, anche in conseguenza della modifica delle condizioni di accesso alla prestazione prevista dalla legge 222/84.

Infine l'aliquota di equilibrio specifica riferita alla pensione ai superstiti presenta un andamento moderatamente crescente, che riflette con ritardo la crescita dello stock di pensioni dirette.

Nel complesso, la composizione della spesa, nelle tre tipologie di pensione (vecchiaia, invalidità, superstiti), incideva rispettivamente del 56,4%, del 25% e del 18,6% nel 1989 e del 63,8%, del 16,7% e del 19,5% nel 1997. La spesa più dinamica, quella dove sia l'effetto numero che l'effetto importo incidono più significativamente, perché contraddistinta da importi medi più elevati e più rapidamente crescenti, risulta quindi essere quella delle pensioni di vecchiaia, il cui peso relativo nell'insieme delle pensioni continua ad aumentare. Rispetto all'anomalia del passato, che in certi periodi ha fatto registrare pensioni di invalidità più elevate in numero delle pensioni di vecchiaia, la maggior crescita di queste ultime rispetto alle altre due tipologie va decisamente ascritta ad un processo di maturazione del regime dei lavoratori dipendenti.

A conferma di quanto precedentemente richiamato rispetto alla crescita del numero delle prestazioni e alla riduzione degli attivi contribuenti, il grafico 3.2. ha evidenziato l'andamento ascendente del rapporto tra i due valori. Come mostrano i dati statistici annui totali alla tabella 3a, il numero delle pensioni è passato dai quasi 9,6 milioni del 1989 agli oltre 10,2 del 1997 e il numero dei lavoratori attivi, iscritti e contribuenti, indicato alla tabella 3.b., nello stesso periodo è passato da 11,3 a 11 milioni.

La retribuzione media e la pensione media sono messe a confronto nel grafico 3.4. Il divario tra pensione media e retribuzione media si riduce leggermente negli anni più recenti: stabile per quattro anni, dal 1989 al 1992, al valore di 46,5%, il rapporto tra pensione e retribuzione raggiunge il 51,7% nel 1997.

Il grafico 3.7. mette a confronto l'importo medio della pensione con quello medio del contributo. Entrambi i valori mostrano un trend crescente nel periodo considerato, con una crescita leggermente più accentuata, nel periodo più recente, per il valore riferito all'importo del contributo, che passa da 7,1 milioni nel 1994 agli 8,4 milioni nel 1997. La pensione media, dopo un periodo in cui si è mantenuta quasi costante intorno a poco più di 13 milioni (di lire 1997), registra l'accelerazione più forte (da 13,5 milioni di lire a 14,5) nell'ultimo triennio.

3.1.2. L'ex fondo di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto

Il D.Lgs. n. 414 del 29/6/96 ha soppresso il Fondo di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di trasporto e ne ha stabilito la confluenza nel Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti (FPLD) dell'INPS dal 1 gennaio 1996⁴². La particolare gravità della situazione economica e finanziaria del Fondo ha spinto il legislatore, infatti, non solo ad uniformare il regime delle prestazioni a quelle generali ma a prevedere lo scioglimento della gestione. A questo scopo è stato necessario che il Parlamento conferisse al Governo una delega più ampia⁴³ di quella prevista dall'art. 2, comma 22, della legge n. 335 dell'8 agosto 1995. Ricordiamo che il *Fondo Trasporti* fu istituito con il R.D. n. 1538 del 30 settembre 1920⁴⁴. Si trattava di un regime sostitutivo dell'assicurazione generale obbligatoria e costituiva una delle gestioni speciali dell'INPS.

Con l'esercizio della delega da parte del Governo tutte le prestazioni sono state uniformate a quelle in vigore presso il FPLD. Tuttavia, il legislatore ha mantenuto alcune differenze normative che possono essere così riassunte:

- a) l'aliquota pensionistica, che era pari al 36,46% (di cui 11,219% a carico dei lavoratori) e applicata su una base retributiva stimata, al momento dell'esercizio della delega, inferiore del 15% circa a quella definita dall'art. 12 della legge

⁴² Il decreto legislativo n. 414/96 ha anche previsto l'obbligo per l'INPS di mantenerne un'evidenziazione contabile separata.

⁴³ Tale delega era contenuta nell'art. 1, commi 70 e 71, della legge n. 549 del 28 dicembre 1995.

⁴⁴ Inoltre, modifiche normative specifiche per il Fondo sono contenute nelle seguenti leggi: RDL n. 2311 del 19 ottobre 1923, DLL n. 402 del 28 maggio 1945, Legge n. 4435 del 28 dicembre 1952, Legge n. 830 del 28 luglio 1961, Legge n. 889 del 29 ottobre 1971 e la Legge n. 41 del 27 febbraio 1978.

n.153/69⁴⁵, è stata mantenuta nella misura precedente per i lavoratori iscritti al Fondo prima del 31/12/1995; per coloro che si sono iscritti o che si iscriveranno al FPLD successivamente al 31/12/1995 e che appartengono alle categorie di lavoratori individuate dal D.Lgs. 414/96, in sostanza quelli che sulla base della vecchia normativa sarebbero stati iscritti al Fondo trasporti, il livello dell'aliquota contributiva è stato adeguato al 32,70%. Tuttavia, per questi soggetti e per un periodo transitorio di almeno cinque anni, i datori di lavoro dovranno versare al Fondo un'aliquota aggiuntiva di solidarietà al FPLD pari al 2,507% al fine di contribuire al ripianamento del debito patrimoniale. Nel contempo, la base imponibile è stata estesa a quella prevista dall'art.12 della legge n.153/69 a decorrere dal 1 agosto 1996. Il decreto legislativo n. 414/96 ha inoltre stabilito all'art.2, comma 4 che il gettito contributivo relativo al 4,43% delle aliquote destinate al finanziamento delle prestazioni temporanee e che, in base a quanto era stato stabilito nella legge 335/95, sono state ridotte nella stessa misura dal 1 gennaio 1996, solo per questi soggetti, non dovesse compensare l'incremento dell'aliquota pensionistica ma fosse attribuito al FPLD. Tale attribuzione avrebbe dovuto essere realizzata, sempre secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 4 del decreto legislativo n. 414/96, attraverso l'emanazione di un decreto del Ministro del Lavoro per cui al momento il FPLD non ha potuto beneficiare di questa ulteriore entrata in parte compensativa dell'aggravio che opera a suo svantaggio e l'aliquota aggiuntiva è rimasta nelle disponibilità della gestione delle prestazioni temporanee del FPLD;

- b) i vecchi iscritti al Fondo mantengono il diritto ad una prestazione di invalidità specifica che si consegue in caso di perdita della capacità di svolgere le mansioni della propria qualifica;
- c) è possibile maturare il diritto alla pensione di vecchiaia con requisiti ridotti di età anagrafica, pari ad almeno 5 anni, purché il lavoratore sia in possesso di un'anzianità contributiva che sommata agli anni mancanti all'età di vecchiaia raggiunga almeno 15 anni. L'onere della mancata contribuzione fino al raggiungimento di quelli minimi richiesti nel regime generale è a carico dell'azienda. Tale possibilità resterà in vigore fino al completamento dei prepensionamenti previsti dal D.L. 501/95;
- d) è possibile conseguire la pensione di vecchiaia con requisiti di età ridotti di 5 anni a quelli richiesti nel regime generale (55 per il sesso femminile e 60 per quello maschile) per il solo personale viaggiante.

La legge n. 449 del 27 dicembre 1997 non presuppone, quindi, misure che superino quanto previsto dall'armonizzazione del Fondo che di fatto era già stata operata dal decreto legislativo n. 414 del 29/6/96.

Continuare ad analizzare separatamente una gestione che è stata soppressa trova la sua giustificazione nel fatto che l'armonizzazione delle prestazioni non ha rimosso integralmente la condizione di maggior favore⁴⁶ di cui i vecchi iscritti al fondo

⁴⁵ Quindi, l'aliquota equivalente applicata su una base imponibile pari a quella in vigore presso il FPLD, era pari al 30,991%.

⁴⁶ Due soli, ma significativi, elementi tra tutti sono sufficienti a sintetizzare la situazione: per le anzianità contributive maturate fino al 31 dicembre 1994, ogni anno consentiva di maturare il 2,5%

trasporti hanno goduto rispetto agli altri assicurati, in presenza dell'applicazione del principio del pro-rata, secondo cui è fatto salvo quanto maturato anteriormente ad un intervento normativo di contenimento delle prestazioni, con la conseguenza che la confluenza nel FPLD di situazioni così configuratesi contribuisce ad aggravare la situazione finanziaria complessiva del FPLD con differenti responsabilità che debbono essere mantenute separate⁴⁷.

L'analisi dell'andamento della ex-gestione sostitutiva nel periodo 1989-1997 mostra come il disavanzo a carico della gestione fosse passato da un sostanziale equilibrio nel 1989, agli oltre 1.000 miliardi raggiunti nel 1996. Per avere un'idea sia della dimensione relativa del disavanzo rispetto al complesso delle gestioni dell'INPS sia della gravità dello squilibrio che si era venuto a determinare si osservi che mentre il numero delle pensioni erogate dall'ex-fondo trasporti rispetto a quelle erogate dal FPLD è di poco superiore all'1 per cento, il suo disavanzo ne rappresenta quasi il 6 per cento. Tale situazione, come si può verificare dall'analisi dei dati allegati, si è fortemente ridimensionata a seguito dell'intervento normativo del 1996. Il disavanzo contabile a carico della gestione si è ridotto a 750 miliardi soprattutto per effetto dell'aumento delle entrate contributive che si è determinato con l'applicazione della normativa dell'assicurazione generale in tema di base imponibile contributiva. Il disavanzo contabile della gestione relativo al 1997 in realtà non tiene conto che gli addetti di questo settore non hanno potuto beneficiare, a compensazione parziale della situazione finanziaria determinatasi, della riduzione delle aliquote contributive relative al finanziamento delle prestazioni temporanee. Tale maggiorazione contributiva è rimasta nelle disponibilità della gestione relativa alle prestazioni temporanee anche se il decreto legislativo aveva previsto che con decreto del ministero del lavoro fossero attribuite al FPLD. Si tratta di ulteriori 290 miliardi che porterebbero il disavanzo effettivo a 463 miliardi. Tuttavia, nonostante gli indubbi effetti positivi prodotti dal provvedimento di soppressione della gestione e che si tradurranno anche in un rallentamento nella dinamica della spesa, l'aliquota di equilibrio contabile che dovrebbe essere applicata alle retribuzioni degli iscritti al fondo per mantenere la gestione in pareggio dovrebbe essere pari a circa il 58 per cento. Superiore a quella ordinaria di quasi 22 punti percentuali e cresciuta di circa 19 punti percentuali rispetto a quella necessaria nel 1989 per garantire l'equilibrio del Fondo.

Come si vede dall'analisi degli indicatori l'aumento dell'aliquota di equilibrio è dovuto soprattutto ad un aumento della spesa pensionistica che è stata impetuosa 120% associato un calo del numero degli iscritti pari al 21 per cento. L'aumento delle entrate contributive dovute sia alla crescita dell'aliquota pensionistica che all'estensione della base imponibile non ha potuto che contenere parzialmente la crescita del disavanzo. Quest'ultimo, è stato causato soprattutto dalla forte crescita del numero delle pensioni di vecchiaia.

Riguardo al provvedimento che oltre a moderare le prestazioni avrebbe dovuto consentire un contenimento della negativa dinamica di bilancio a partire dal 1996, c'è da osservare che l'insieme delle misure, stando a quanto indicato nella relazione

della retribuzione pensionabile contro il 2% del FPLD; la retribuzione pensionabile era calcolata sulle ultime 12 mensilità fino al 31 dicembre 1992 contro gli ultimi 5 anni del FPLD.

⁴⁷ Cfr. la nota n. 14.

illustrativa del D. Lgs n. 414/96, hanno garantito un incremento del gettito contributivo ordinario del 21,4% per cento nel 1997. Questo risultato si è verificato per l'allineamento della base imponibile dell'ex-Fondo trasporti a quella stabilita dall'art.12 della legge 153/69 che ha prodotto un aumento della base imponibile del 23,6 %. Tale dato è stato parzialmente ridotto dal calo degli iscritti riconducibili alla ex gestione che si è verificato nel 1997 per effetto di una diversa classificazione operata dal D. Lgs. 414/96⁴⁸, risultata pari al 1,7 per cento. Si sottolinea ancora che il decreto ministeriale di cui all'art.2, comma 4 del D. Lgs. 414/96 non è stato emanato. Tale circostanza ha comportato una mancata entrata di 290 miliardi circa a favore del FPLD, anche se ciò non ha avuto effetti sul bilancio consolidato dell'INPS dal momento che tali risorse sono rimaste nelle disponibilità della gestione delle prestazioni temporanee.

3.1.3. Il fondo speciale di previdenza per il personale addetto ai pubblici esercizi di telefonia in concessione

Il Fondo di previdenza per il personale addetto ai pubblici servizi di telefonia in concessione venne istituito con la legge 30 settembre 1920, n. 1405⁴⁹. Si tratta di un regime sostitutivo dell'assicurazione generale obbligatoria ed è una delle gestioni speciali dell'INPS. Tale regime prevedeva una normativa più favorevole rispetto a quella in vigore per la generalità dei lavoratori dipendenti del settore privato. Gli istituti previdenziali garantiti agli iscritti al Fondo sono stati, secondo i principi disposti dall'art.2, comma 22, della legge n. 335 dell'8 agosto 1995, modificati e uniformati a quelli in vigore per gli iscritti al FPLD dell'INPS con il D. Lgs. n. 658 del 4/12/1996.

Prima del decreto legislativo di armonizzazione gli elementi di maggior favore potevano essenzialmente essere ricondotti a:

- un'aliquota contributiva inferiore a quella in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria e stabilita nella misura del 22,00% delle retribuzioni di cui 6,647% a carico dei lavoratori;
- una base imponibile contributiva che differiva da quella prevista dall'art.12 della legge 30 aprile 1969, n. 153 e che escludendo, soprattutto, le corrisposizioni di carattere straordinario ed indennitario, ne risultava inferiore del 15% circa;
- un'aliquota di rendimento annuo pari al 2,5 per cento della retribuzione pensionabile per i periodi di anzianità contributiva maturati anteriormente all'1.1.1995;
- un periodo di riferimento temporale, pari agli ultimi dodici mesi di servizio, per la determinazione della retribuzione pensionabile considerata ai fini del calcolo della

⁴⁸ Il decreto legislativo n.414/96 ha modificato la platea degli iscritti. A partire dal 1/1/1996 non sono più iscritti al Fondo i dipendenti dei comuni, delle province, delle regioni e i loro consorzi esercenti servizi di pubblico trasporto.

⁴⁹ Inoltre, altri contenuti normativi importanti per il Fondo sono contenuti nelle seguenti leggi: Legge n. 1450 del 4 dicembre 1956, Legge n. 1790 del 11 dicembre 1962, Legge n. 583 del 13 luglio 1967, Legge n. 672 del 22 ottobre 1973 e la Legge n. 58 del 29 gennaio 1992.

quota di pensione relativa ai periodi di anzianità contributiva maturati sino al 31.12.1992;

- un massimale di retribuzione pensionabile più elevato rispetto a quello fissato dall'art.12, comma 3 del decreto legislativo n. 503 del 1992 e in vigore nel FPLD.

Il decreto legislativo n. 658 del 1996 è intervenuto sulla normativa del Fondo prevedendo l'armonizzazione dei trattamenti. In particolare: sono state rideterminate le basi contributive e pensionabili con riferimento all'art.12 della legge n. 153 del 30 aprile 1969; sono stati rivisti sia i requisiti di accesso che il sistema di calcolo delle prestazioni secondo criteri di omogeneità rispetto a quelli in vigore nell'Ago.

Dopo l'esercizio della delega da parte del Governo le specificità rimaste sulla base della tutela delle specificità professionali potevano essere così riassunte:

a)l'aliquota pensionistica continuava a risultare inferiore a quella in vigore presso il FPLD anche se solo per una parte degli assicurati al Fondo telefonici. Quest'ultima prima del decreto di armonizzazione era pari al 22% (di cui 6,647% a carico dei lavoratori) applicata su una base retributiva inferiore del 15% circa a quella definita dall'art.12 della legge n.153/69 e in vigore presso gli iscritti al FPLD. L'aliquota equivalente, applicata su una base imponibile pari a quella in vigore presso il FPLD, era pari a circa il 18,7%. Il decreto, infatti, prevedeva che il livello dell'aliquota pensionistica fosse adeguato a quello in vigore presso il FPLD immediatamente per gli iscritti al Fondo successivamente alla data del 31/12/1995, gradualmente, per i lavoratori già iscritti al Fondo alla suddetta data con allineamento definitivo a decorrere dal 1/1/2002.

b)Possibilità di accesso alla pensione di vecchiaia anticipata 4 anni prima dell'età pensionabile purché in possesso dell'anzianità contributiva minima in corso di elevazione. La norma è transitoria per un periodo di 5 anni a partire dalla data in vigore del decreto.

La legge n. 449 del 27 dicembre 1997 ha inciso, quindi, sulla gradualità, soppressa dall'art.59, comma 17 della legge finanziaria 1998, dell'allineamento del livello dell'aliquota pensionistica per i soggetti che risultavano già iscritti al Fondo alla data del 31/12/1995. Per cui l'aliquota pensionistica dell'AGO sarà integralmente operante per tutti gli iscritti al Fondo dal 1 gennaio 1998.

L'analisi dell'andamento della gestione nel periodo 1989-1997 mostra come ci sia stato un deterioramento delle condizioni finanziarie del Fondo che nel 1997 dovrebbe essere pari a circa 210 miliardi. Se si pongono a confronto le entrate derivanti da contribuzione ordinaria e le spese a carico della gestione si vede che rispetto ad un saldo positivo del 1989 si passa rapidamente ad una situazione di deficit pari a 400 miliardi circa nel 1996. L'entrata in vigore del D. Lgs. n. 658/1996 ha corretto tale tendenza negativa quasi dimezzando lo squilibrio tra prestazioni e contributi nel 1997. Tale risultato è dovuto soprattutto all'effetto di allineamento dell'aliquota pensionistica e all'ampliamento della base imponibile a seguito dell'estensione dell'applicazione dell'art. 12 della legge n. 153/69. Tale circostanza ha prodotto un aumento delle entrate pari al 49,7% nel 1997.

L'aliquota di equilibrio contabile che dovrebbe essere applicata alle retribuzioni degli iscritti al fondo per mantenere la gestione in equilibrio dovrebbe essere pari al 31,3 per cento. Sostanzialmente pari a quella legale che è in vigore dal 1 gennaio del

1998. Ricordiamo, infatti, che il livello dell'aliquota prima degli interventi di armonizzazione era pari al 22% su di una base imponibile inferiore pari all'85% di quella dell'Assicurazione generale obbligatoria. Rispetto al livello dell'aliquota di equilibrio registrato nel 1989 l'incremento è stato del 100% circa ed è attribuibile interamente al peggioramento delle prestazioni di vecchiaia. Quindi, l'armonizzazione delle prestazioni della gestione in esame a quelle del FPLD oltre che giustificata da ragioni equitative, ha permesso di riequilibrare, seppur parzialmente, la negativa situazione economica della gestione che si è venuta a determinare nel corso del periodo considerato.

Come si vede dall'analisi degli indicatori l'aumento dell'aliquota di equilibrio non è dovuto a un calo del numero degli iscritti che invece cresce (+7,5% complessivamente nel periodo) ma ad un aumento del numero complessivo delle pensioni (+96,5%) a cui è corrisposta un'esplosione della spesa (+259,6%). Riguardo al processo di armonizzazione sia delle prestazioni che delle contribuzioni che ha investito la normativa del fondo nel corso del 1997 c'è da osservare che rispetto a quanto indicato nella relazione illustrativa del D.Lgs n. 658/96 la base imponibile del Fondo dei telefonici in base alla sua armonizzazione rispetto a quella stabilita dall'art. 12 della l. n. 153/69 avrebbe dovuto aumentare del 15 per cento circa. Se i dati del 1997 ancora provvisori dovessero essere confermati l'incremento è stato pari al 26,6 per cento. Ciò porterebbe a concludere che la differenza tra la vecchia e la nuova base imponibile sia stata sottostimata dal legislatore in sede di emanazione del decreto. Pertanto il gettito contributivo, pur in presenza di un calo degli iscritti, seppur modesto, dell'1,6%, è aumentato per effetto dell'estensione della base imponibile e per l'incremento dell'aliquota ordinaria del 20,1% circa portandosi da 890 miliardi di lire nel 1996 a 1.332 miliardi nel 1997. L'allineamento dell'aliquota dal 26 circa al 32,7 per cento a decorrere dal 1 gennaio 1998, comporterà a parità di condizioni un incremento contributivo di circa il 25% che dovrebbe contribuire a riportare quasi in pareggio i conti della gestione.

3.1.4. Il fondo per gli addetti alle abolite imposte di consumo.

Il Fondo di previdenza per il personale addetto alle gestioni delle imposte di consumo è stato istituito ai sensi dell'art. 316 del R.D. 30 aprile 1936, n. 1138, con lo scopo di provvedere al pagamento della pensione di vecchiaia, di anzianità, di invalidità ed ai superstiti e dell'indennità di anzianità di servizio al predetto personale. Esso è amministrato da uno speciale Comitato di gestione avente competenze prevalentemente consultive ed è amministrato col sistema a ripartizione.

Si tratta di un Fondo chiuso in quanto, a seguito della soppressione delle imposte di consumo con effetto dal 1 gennaio 1973, il personale in servizio alla data del 31 dicembre 1972 presso le singole gestioni e presso gli enti, società e ditte iscritti all'albo degli appaltatori delle imposte di consumo è stato iscritto in un quadro speciale ad esaurimento istituito presso il Ministero delle finanze (D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 649). Pertanto dal 1973 non si registrano nuovi ingressi e la copertura del disavanzo annuale, inevitabilmente congiunto a tale situazione, è a carico dello Stato, cui spetta l'onere di "garantire" il pagamento delle prestazioni previdenziali. Il Fondo non sarà influenzato, se non in modo molto limitato, proprio perché riguarda posizioni assicurative già consolidate alla data del 31 dicembre 1972 (e quindi un

ventennio prima anche delle riforme in attuazione della legge n.421/1992), dalle norme di armonizzazione ai sensi della legge n.335/1995.

Le pensioni dirette a carico del Fondo sono calcolate sulla base della retribuzione complessiva percepita negli ultimi dodici mesi di effettivo servizio e sono pari al 32,50% per i primi cinque anni di effettivo servizio, aumentato dell'1,70% dal 6° al 30° anno e dell'1% per ogni anno successivo al 30°, fino ad un massimo dell'85% della retribuzione pensionabile. Il Fondo eroga, altresì, a favore dell'assicurato che cessa il rapporto di lavoro o dei superstiti, un capitale comprensivo dell'indennità di anzianità e calcolato sulla base dei contributi versati all'apposita gestione. I contributi per il trattamento per il fine rapporto ammontano (dati preventivo 1997) a 14,6 miliardi di lire (aliquota contributiva: 15,50%), a fronte di oneri per prestazioni di capitale pari a 30 miliardi di lire.

Il numero dei pensionati si mantiene stabile (10.900 unità nel 1989; 11.000 nel 1997) mentre la pensione media è aumentata da 14,8 milioni annui a 23,2 milioni, per una spesa complessiva di 252 miliardi di lire (dati preventivi 1997). La contribuzione a carico dei datori di lavoro e degli iscritti (32,70%) è stata di circa 25 miliardi di lire, mentre i trasferimenti a carico della G.I.A.S. sono ammontati ad oltre 225 miliardi di lire. Connesso alla caratteristica di Fondo chiuso di questa gestione è il fenomeno della riduzione del numero degli assicurati (5.500 nel 1989; 2.300 nel 1997) con un reddito medio (23 milioni nel 1989; 40,3 milioni nel 1997) il cui andamento rispecchia quello della pensione media. Essendosi in presenza di gestione che dal 1973 vede solo "uscite" di assicurati e non nuovi ingressi, ogni valutazione sui rapporti contribuzione - prestazioni e, quindi, sui livelli della aliquota di equilibrio ha scarso significato, come agevolmente si può riscontrare dalla tabella 8c, che presenta una aliquota di equilibrio che, comunque essa venga definita, è notevolmente superiore all'aliquota contributiva ordinaria per tutto il periodo considerato ed è in continua, sensibile crescita (a titolo indicativo, quella statistica è passata dal 127,9% nel 1989 al 271,7% nel 1997). Tale crescita è dovuta principalmente all'effetto numero, mentre l'effetto importo non sembra mostrare una tendenza chiara, ma appare soggetto a forti fluttuazioni dovute alle variazioni nella retribuzione reale media.

3.1.5. Il fondo speciale di previdenza dei dipendenti dell'Enel e delle aziende elettriche private

Il Fondo è stato istituito con la legge n. 293 del 31 marzo 1956⁵⁰. Si tratta di un regime sostitutivo dell'assicurazione generale obbligatoria ed è una delle gestioni speciali dell'INPS. Gli istituti previdenziali garantiti agli iscritti al Fondo sono stati, secondo i principi disposti dall'art.2, comma 22, della legge n. 335 dell'8 agosto 1995, modificati e uniformati a quelli in vigore per gli iscritti al FPLD dell'INPS con il D.Lgs. n. 562 del 16/9/1996. Per cui dopo l'esercizio della delega da parte del Governo le specificità rimaste sulla base della tutela delle specificità professionali potevano essere così riassunte:

⁵⁰ Modifiche normative specifiche per il Fondo sono inoltre contenute nelle seguenti leggi: Legge n. 53 del 3 febbraio 1963, DPR n. 144 del 17 marzo 1965, Legge n. 1079 del 25 dicembre 1971 e la Legge n. 408 del 5 agosto 1975.

- a) l'aliquota pensionistica continuava ad essere inferiore a quella in vigore presso il FPLD anche se solo per una parte degli assicurati al Fondo elettrici. Quest'ultima prima del decreto di armonizzazione era pari al 36,45% (di cui 7,553% a carico dei lavoratori) e applicata su una base retributiva inferiore del 20% circa a quella definita dall'art.12 della legge n.153/69⁵¹. Il decreto, infatti, prevedeva che il livello dell'aliquota pensionistica fosse adeguato a quello in vigore presso il FPLD immediatamente per gli iscritti al Fondo successivamente alla data del 31/12/1995, gradualmente per i lavoratori già iscritti alla suddetta data con un allineamento definitivo a decorrere dal 1/1/2000.
- b) i requisiti per il pensionamento di vecchiaia restano inferiori (55 anni di età per entrambi i sessi) a quelli generali per i lavoratori che abbiano svolto attività in sotterraneo per almeno 15 anni purché siano in possesso del requisito contributivo minimo richiesto nell'AGO;
- c) le aliquote destinate al finanziamento delle prestazioni temporanee non sono state ridotte nella misura del 4,43% come previsto per il FPLD.

La legge n. 449 del 27 dicembre 1997 non ha inciso, quindi, sull'armonizzazione del Fondo che di fatto era già stata operata dal decreto legislativo n. 562/96. Quest'ultima ha inciso unicamente sulla gradualità, soppressa dall'art.59, comma 17 della legge finanziaria 1998, dell'allineamento del livello dell'aliquota pensionistica per i soggetti che risultavano già iscritti al Fondo alla data del 31/12/1995. Per cui l'aliquota pensionistica dell'AGO sarà integralmente operante per tutti gli iscritti al Fondo dal 1 gennaio 1998.

L'analisi dell'andamento della gestione nel periodo 1989-1997 mostra come ci sia stato un deterioramento delle condizioni finanziarie del Fondo: da una situazione leggero disavanzo nel 1989, è passato ad un'altra di pesante squilibrio di oltre 1.100 miliardi di lire nel 1997.

L'aliquota di equilibrio contabile che dovrebbe essere applicata alle retribuzioni degli iscritti al fondo per mantenere la gestione in equilibrio dovrebbe essere pari a circa il 54 per cento. Livello che è aumentato di circa 18 punti percentuali rispetto a quello necessario nel 1989 per garantire l'equilibrio del Fondo e superiore di oltre 20 punti percentuali a quello dell'aliquota legale attualmente in vigore. Questi dati, quindi, sottolineano come l'armonizzazione delle prestazioni della gestione in esame a quelle del FPLD oltre che giustificata da ragioni eque, non era più procrastinabile anche per la pesante situazione economica della gestione che si è venuta a determinare nel corso del periodo considerato.

Come si vede dall'analisi degli indicatori l'aumento dell'aliquota di equilibrio non è dovuto ad un aumento relativo delle prestazioni pensionistiche ma a un calo del numero degli iscritti (-21,8%) e a un aumento del 38,9% per cento del numero complessivo delle pensioni sempre nel corso dello stesso periodo. Come si può osservare dall'analisi dei dati tale peggioramento è legato esclusivamente all'aumento del numero delle pensioni di vecchiaia (+52,4).

⁵¹ L'aliquota equivalente, applicata su una base imponibile pari a quella in vigore presso il FPLD, era pari al 29,16%.

Un dato che emerge dall'esame dei dati relativi alla dinamica delle pensioni di vecchiaia del fondo in esame, ma che è comune a tutti i fondi speciali dell'INPS, è che nel periodo che segue la legge Amato il loro tasso di crescita medio non è stato minimamente rallentato anzi è straordinariamente aumentato. Questo, infatti, è stato pari al 3,8% nel periodo 1989-1993 salito al 7,1% in quello immediatamente successivo. Ciò è in contrasto con quanto è avvenuto nel FPLD dove la dinamica del numero delle pensioni di vecchiaia è stata rallentata dai provvedimenti di blocco e di inasprimento dei requisiti passando dal 3,7% medio per il periodo 1989-1993 all'1,3% del periodo successivo. A cosa è dovuto questo risultato? La ragione risiede nella circostanza che l'anzianità massima conseguibile nel fondo, ed equiparata dal punto di vista giuridico alla pensione di vecchiaia, era pari a 35 anni per cui le pensioni di anzianità in questo fondo non sono state soggette all'inasprimento dei requisiti operato con la legge n. 335 del 1995. Tale situazione è stata rimossa dal decreto legislativo n. 562/1996 con il quale l'anzianità contributiva massima è stata elevata a 40 anni come per l'assicurazione generale obbligatoria.

Riguardo al processo di armonizzazione sia delle prestazioni che delle contribuzioni che ha investito la normativa del fondo nel corso del 1997 c'è da osservare che rispetto a quanto indicato nella relazione illustrativa del D.Lgs n. 562/96 la base imponibile del Fondo degli elettrici in base alla sua armonizzazione rispetto a quella stabilita dall'art.12 della legge n. 153/69 sarebbe dovuta aumentare del 20 per cento circa. Se i dati del 1997 ancora provvisori dovessero essere confermati l'incremento sarebbe stato al 29 per cento e cioè superiore a quello preventivato. Ciò si rileva abbastanza agevolmente dall'esame della fig. 6.4 in cui è possibile osservare un salto del reddito medio e che è la ragione del movimento a scalino di altri rapporti in cui è utilizzato il reddito medio o la base imponibile. Il gettito contributivo non ne ha beneficiato nel 1997 per due ragioni: la prima, dipende dal calo degli assicurati pari al -7% circa nel 1997; la seconda, deriva dal fatto che l'aliquota legale è stata abbassata per produrre un effetto graduale di aggravio contributivo legato alla contemporanea estensione della base imponibile dell'Ago. L'allineamento dell'aliquota dal 31,513 al 32,7 per cento a decorrere dal 1 gennaio 1998 stabilito dall'ultima legge finanziaria comporta a parità di condizioni un incremento contributivo di circa il 4% e, quindi, un maggior gettito di 70 miliardi circa. Considerati sia la tendenziale riduzione del numero degli addetti al settore che il prevedibile aumento del numero dei pensionati non sembra realistico ipotizzare un'inversione del negativo andamento economico finanziario del Fondo nel prossimo futuro a seguito dei recenti interventi normativi.

3.1.6. Il fondo di previdenza per il personale di volo dipendente da aziende di navigazione aerea

Il Fondo è stato istituito con la legge n. 859 del 13 luglio 1965⁵². Si tratta di un regime sostitutivo dell'assicurazione generale obbligatoria ed è una delle gestioni speciali dell'INPS. Gli istituti previdenziali garantiti agli iscritti al Fondo sono stati, secondo i principi disposti dall'art.2, comma 22, della legge n. 335 dell'8 agosto 1995, modificati e uniformati a quelli in vigore per gli iscritti al FPLD dell'INPS con

⁵² Modifiche normative specifiche per il Fondo sono inoltre contenute nelle seguenti leggi: Legge n. 484 del 30 luglio 1973 e Legge n. 480 del 31 ottobre 1988.