

il D.Lgs. n. 164 del 24/4/1997. Prima del decreto legislativo n. 164 del 1997 gli iscritti al Fondo volo potevano conseguire una pensione anticipata di vecchiaia con 30 anni di anzianità contributiva a prescindere dall'età; oppure con 45 anni di anzianità anagrafica e 20 di anzianità contributiva con riduzioni percentuali rispetto ai 50 anni di età anagrafica o in alternativa con 55 anni di età anagrafica e 15 di contributi con penalizzazioni rispetto a 20; infine, con 50 anni di età anagrafica e 20 di contributi senza decurtazioni dell'importo di pensione. La classificazione di queste pensioni, di fatto di anzianità, come pensioni di "vecchiaia" consentiva di beneficiare delle più favorevoli condizioni di cumulo con altri redditi previste dalla normativa. I pensionati del Fondo, tra l'altro, beneficiavano della possibilità di percepire integralmente la quota eventualmente capitalizzata anche in caso di rioccupazione successiva al pensionamento. Anche per quanto riguarda l'istituto della pensione ai superstiti, gli iscritti al Fondo Volo godevano di una normativa più favorevole.

Con l'entrata in vigore del D.Lgs. 164 del 1997 la pensione anticipata di vecchiaia è stata soppressa uniformando gli istituti pensionistici a quelli dell'Ago anche se, come ricorderemo più innanzi, conseguibili con requisiti di accesso più favorevoli. Sono stati estesi agli iscritti del Fondo i meno favorevoli meccanismi di calcolo della pensione in vigore nel FPLD. Inoltre, sono state introdotte le norme sul cumulo, sulla pensione minima, la sospensione della pensione in caso di rioccupazione, i meccanismi di ricongiunzione e prosecuzione volontaria in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria.

Per cui dopo l'esercizio della delega da parte del Governo le specificità rimaste sulla base della tutela delle specificità professionali previste dall'art.2, comma 23, della legge n. 335 dell'8 agosto 1995, potevano essere così riassunte:

- 1) l'aliquota contributiva, pari al 40,82%⁵³ (di cui 13,508% a carico dei lavoratori) applicata sulla base retributiva definita dall'art.12 della legge n.153/69, viene mantenuta a un livello superiore a quello in vigore nell'Ago per i lavoratori già iscritti al Fondo alla data del 31/12/1995. È stata prevista la possibilità per i soli lavoratori con meno di 18 anni di anzianità contributiva alla data dell'entrata in vigore della legge n. 335 di un'aliquota ridotta al 37,70% dal 1/1/99(39,26% dal 1/1/98) a condizione che la differenza con l'aliquota piena sia destinata al finanziamento della previdenza complementare. Inoltre, per gli iscritti successivamente alla data del 31/12/1995 l'aliquota contributiva è stata allineata al 32,70% ed è stata introdotta un'aliquota aggiuntiva del 5% per il finanziamento delle migliori prestazioni rispetto a quelle garantite dall'Ago per l'accesso alla pensione di anzianità;
- 2) possibilità di accedere anticipatamente alla pensione di anzianità con riduzioni dall'1% al 22,5% in relazione agli anni mancanti ai requisiti ordinari di età e di anzianità; Tale possibilità veniva ridotta gradualmente nel limite di 5 anni per entrambi i requisiti(immediatamente per l'età, gradualmente per quello relativo all'anzianità contributiva che sarà a regime nel 1/1/2006). Tale possibilità veniva mantenuta anche per il requisito anagrafico di accesso(possibilità massima di 5

⁵³ Tale livello è comprensivo del trasferimento di parte dell'aliquota destinata al finanziamento delle prestazioni temporanee e ridotte, come noto, di 4,43 punti percentuali.

anni in relazione agli anni di volo effettivo: 1 anno ogni 5 di volo) del regime contributivo;

- 3) conseguimento dell'età pensionabile di vecchiaia con requisito ridotto di 5 anni rispetto a quello generale per coloro che mantengono il regime retributivo;
- 4) possibilità di capitalizzare in un'unica soluzione una quota dell'importo della pensione, nel limite massimo della differenza tra la prestazione maturata nel Fondo e quella con pari requisiti che sarebbe stata maturata presso il FPLD. Tale possibilità viene esclusa integralmente per le quote di pensione maturate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto e ridotta dall'attuale 50% al 30% dal 1999 per le quote di pensione maturate fino al 1988, dal 25 % al 15% nel 1999 per quelle maturate dal 1988 al 1997;
- 5) prestazione di invalidità specifica in caso di perdita della capacità all'esercizio della professione.

La legge n. 449 del 27 dicembre 1997, diversamente dai casi precedenti, ha inciso in modo sostanziale sulla normativa del Fondo. In particolare, con l'art.59, comma 12, lettera a) ha modificato sostanzialmente i requisiti di accesso alla pensione di anzianità intervenendo sull'art.3, comma 3 del D.Lgs. n. 164. A decorrere dal 1 gennaio 1998, la possibilità di anticipare i requisiti per la pensione di anzianità rispetto a quelli generali sarà stabilita in proporzione agli anni effettivi di attività di volo con obbligo di iscrizione al Fondo: uno ogni cinque entro un massimo di cinque anni.

La legge finanziaria 1998 al comma 2 dello stesso articolo 59 ha soppresso la possibilità di capitalizzare quote di pensione maturate nei regimi obbligatori. In effetti, si tratta di un istituto che trova scarse giustificazioni con gli obiettivi previdenziali. Nell'introdurre, però, questo divieto ha previsto un'eccezione proprio per gli iscritti al Fondo in esame. In sostanza, per i soli iscritti al Fondo Volo, ha lasciato in vigore la vecchia disciplina prevista dall'art.3, comma 12 del decreto legislativo n.164 inasprendone i requisiti. La possibilità di capitalizzare quote pensione secondo la vecchia normativa viene mantenuta per coloro che siano in possesso di 57 anni di età anagrafica e di 30 anni di anzianità contributiva. In aggiunta, ha anche previsto, per coloro che possano far valere un'anzianità anagrafica di 59 anni, la possibilità di evitare le riduzioni delle quote capitalizzabili, per i periodi pregressi previste dal recente decreto legislativo di armonizzazione. Se risulta di difficile comprensione la ragione per cui la legge finanziaria nell'introdurre un principio, più o meno condivisibile, ma generale ha previsto un'eccezione per i soli iscritti al Fondo Volo, l'aver operato, in aggiunta, una contro-armonizzazione, per quanto limitata ad iscritti in possesso di requisiti più rigidi risulta del tutto incoerente dal punto di vista logico.

Il Fondo di previdenza del personale di navigazione aerea, in rapporto al numero degli iscritti, è quello che nel periodo 1989-1997, tra tutte le gestioni speciali dell'INPS, ha registrato l'andamento peggiore. L'eccezionale dinamica della spesa media annua(+42,5%) è stata in grado, più di ogni altro fattore, di produrre in pochi anni un disavanzo che per dimensioni relative non ha precedenti all'interno delle

gestioni speciali dell'Inps: 568 miliardi di lire nel 1997⁵⁴. Poco meno della metà di quello, ad esempio, registrato dall'*ex-Fondo Trasporti* nel 1997, che però ha un numero di iscritti di gran lunga superiore: 114.000 contro i poco più di 8.000 del Fondo Volo. L'aliquota di equilibrio che dovrebbe essere applicata alla base imponibile per garantire il pareggio di bilancio del Fondo dovrebbe essere pari nel 1997 al 110 per cento, pari cioè a circa tre volte la già elevata aliquota legale pari al 40,83 per cento. Le ragioni di una dinamica della spesa così elevata risiedono nelle previgenti e più favorevoli condizioni di accesso ai trattamenti, si osservi, infatti, che l'andamento della spesa per i trattamenti di vecchiaia relativa al Fondo volo non è stato minimamente rallentato dai *blocchi* ed agli inasprimenti dei requisiti di accesso al pensionamento di anzianità che si sono succeduti dal 1992. Mentre tali provvedimenti sono riusciti a contenere nell'1,3 per cento annuo la dinamica della spesa di vecchiaia nel Fpld dopo il 1992, quella del Fondo Volo, nello stesso periodo, è stata pari al 21,6 per cento dinamica che è addirittura accelerata rispetto al periodo precedente, 1989-1993, che aveva già fatto registrare un elevato 14,3 medio annuo. La spiegazione risiede nella favorevole normativa del *Fondo Volo* che equiparava a pensioni di "vecchiaia", pensioni che per caratteristiche degli assicurati erano da considerarsi a tutti gli effetti di "anzianità". Per cui i soggetti iscritti al Fondo volo hanno potuto beneficiare dei vantaggi che la normativa prevede per questa categoria di pensioni. Il decreto legislativo n.164/97 ha posto fine a questa ingiustificata situazione di fatto, sopprimendo l'istituto del pensionamento di vecchiaia anticipato.

L'altra ragione è legata all'esistenza di un istituto che non ha nessuna giustificazione dal punto di vista degli obiettivi propri della previdenza obbligatoria: si tratta della possibilità di capitalizzare una quota dell'importo della pensione maturata. Questo, associato all'esistenza di requisiti per il pensionamento straordinariamente favorevoli, espone la gestione in cui tale istituto è presente a un rischio che per molti versi è da considerarsi molto simile alla cosiddetta "monetizzazione del debito pubblico". Si veda, infatti, come in corrispondenza di interventi annunciati di riforma del sistema pensionistico, quali il 1995 e il 1997, la spesa si sia elevata a tassi superiori alla media del periodo. Ragioni eque, oltrechè, di contenimento finanziario dovrebbero indurre il legislatore a superare coerentemente questo istituto atipico. Si pensi, ad esempio, alla recente misura, contenuta nella legge finanziaria, di raffreddamento delle pensioni più elevate. È chiaro che la parte di pensione percepita sotto forma di capitale rende il trattamento immune da ogni intervento calmieratore.

Il trasferimento delle quote di contribuzione destinate al finanziamento delle prestazioni temporanee, nella misura del 4,43%, e attribuite all'aliquota pensionistica dovuta dagli iscritti alla gestione dal decreto legislativo n. 164/97 con le stesse modalità previste dal D.M. 21 febbraio 1996 (G.U. n. 83 del 9 aprile 1996) per gli iscritti al FPLD, avrebbe dovuto comportare un aumento dello 0,7 % delle entrate contributive afferenti al Fondo. Tale effetto tiene conto della corrispondente diminuzione degli iscritti registratasi nel 1997 pari al 2,3 per cento. L'aumento dell'aliquota pensionistica, infatti, pari al 12,1 per cento, ha trovato applicazione solo dal trimestre solare successivo a quello di entrata in vigore del decreto legislativo. Per cui l'effetto medio sulle entrate era stimabile, *ceteris paribus*, nella misura del tre

⁵⁴ Per il 1997 si tratta di dati provvisori desunti dal bilancio di previsione assestato.

per cento circa. Dai dati finora disponibili è possibile ricavare che si è invece verificato un calo delle entrate, pari all'uno per cento. La ragione, perciò, risiede nel calo che si è verificato sia della base imponibile contributiva media nell'ordine dell'1,7 per cento, sia del numero degli iscritti calato del 2,3 per cento, per cui l'aumento dell'aliquota non è riuscito a compensare gli effetti negativi delle due precedenti variabili.

Per il 1998 il decreto legislativo ha previsto l'estensione, come per gli altri fondi speciali, della normativa in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria per la determinazione della base imponibile contributiva. A differenza dei casi finora esaminati ciò non avrebbe dovuto comportare di per sé effetti finanziari di rilievo. Nel frattempo è però intervenuto il D. Lgs. n. 314/97 con il quale sono state escluse dalla base contributiva alcune voci che hanno un peso relativo importante tra le voci reddituali degli addetti a questo settore. Si tratta, ad esempio, dei rimborsi spese e indennità per le missioni di viaggio che sono state escluse dalla base imponibile contributiva. Ciò da una parte comporterà un immediato, quanto prevedibile, crollo delle entrate e della già precaria situazione finanziaria del Fondo, dall'altro, però, determinerà, con effetti temporali più ritardati, un abbattimento della retribuzione pensionabile, con l'effetto, importante dal punto di vista del principio di equità individuale, di riavvicinare a quello medio lo squilibrato rapporto tra benefici e contribuzioni degli appartenenti al settore in esame.

3.1.7. La gestione delle ex forme esclusive ed esonerative del credito

Si tratta di una gestione speciale costituita in seguito alla legge 30 luglio 1990, n. 218 (ed al D.Lgs. 20 novembre 1990, n. 357), che disciplinò la trasformazione degli enti creditizi pubblici in società per azioni; alla gestione sono iscritti i dipendenti in servizio alla data del 31 dicembre 1990, quelli assunti successivamente a tale data dagli enti stessi o dalle società per azioni risultanti dalle operazioni di trasformazione ed i lavoratori e loro superstiti titolari di pensione (o titolari di posizioni assicurative per prestazioni differibili). Alla gestione, costituita nell'ambito del FPLD, fluiscono i contributi nelle misure vigenti per l'AGO; la stessa assicura il pagamento delle prestazioni pensionistiche obbligatorie.

L'equilibrio finanziario della gestione è garantito dai datori di lavoro per un periodo di vent'anni a decorrere dal 1° gennaio 1991. I trattamenti pensionistici sono disciplinati dalle norme comuni del FPLD; agli iscritti deve tuttavia essere garantito, dagli eventuali fondi integrativi aziendali o direttamente dai datori di lavoro, il trattamento previdenziale complessivo di maggior favore previsto e dalle preesistenti forme di previdenza esclusiva od esonerativa.

I dati statistici in possesso dell'Inps sono carenti, in quanto vengono forniti direttamente dagli istituti di credito con ritardo. La situazione presenta, comunque, un andamento positivo con entrate contributive per lire 1.877 mld. nel 1996 (dato di previsione 1997, lire 1.997 mld.) contro una spesa per pensioni di lire 1.354 mld. (dato di previsione 1997, 1.516 mld.). L'aliquota di equilibrio è cresciuta dal 20,8 al 23,2 per cento nel periodo 1991/1997, mantenendosi notevolmente al di sotto dell'aliquota contributiva ordinaria che, nel settore, si identifica con quella media (32,7%).

3.2. Le altre gestioni

3.2.1. L'Istituto di previdenza dei dirigenti industriali

L'INPDAI è stato istituito con la legge n. 967 del 27 dicembre 1953⁵⁵. Si tratta di un regime sostitutivo a gestione autonoma dell'assicurazione generale obbligatoria. In attuazione del D.Lgs. n. 509 del 30 giugno 1994, il consiglio di amministrazione dell'istituto deliberò, nel dicembre 1994, la sua trasformazione in "Fondazione" con personalità giuridica di diritto privato, assoggettata alla vigilanza dei Ministeri del lavoro e del tesoro. Tuttavia, il processo di privatizzazione ha connotato la sola attività gestionale relativa all'esercizio finanziario 1994, in quanto il consiglio di amministrazione ha poi deliberato nel dicembre 1995 l'atto di rinuncia alla disposta trasformazione dell'Ente. Ciò ha evidentemente comportato l'esigenza di studiare e realizzare un riassetto dell'Istituto nell'ambito pubblico. Decisivi fattori ostativi alla privatizzazione dell'Ente sono stati rappresentati dalle norme contenute nel citato decreto n. 509/1994, e in particolare dall'articolo 1 comma 4 che impone un obbligo di una riserva legale pari a 5 annualità dell'importo delle pensioni in essere nonché dall'articolo 4 che prevedeva la possibilità di opzione per il sistema generale obbligatorio entro un anno dall'avvenuta privatizzazione. Ciò anche alla luce dell'eccezionale aumento delle liquidazioni di prestazioni pensionistiche verificatosi nel corso del 1995 pari a circa 1,5 dell'incremento normalmente rilevato negli anni precedenti), con il conseguente effetto di un'anomala lievitazione dell'ammontare della prevista riserva.

In adempimento alle prescrizioni contenute nell'articolo 2 comma 22 della legge 8 agosto 1995 n. 335 circa l'obbligo di armonizzare i requisiti di accesso e le modalità di computo delle prestazioni pensionistiche degli iscritti a fondi speciali e sostitutivi, è stato emanato il D. Lgs. 24 aprile 1997 n. 181.

Precedentemente l'approvazione del provvedimento di "armonizzazione", il regime previdenziale dell'Ente prevedeva un più favorevole trattamento rispetto a quello in vigore per la generalità dei lavoratori dipendenti del settore privato. Fra i benefici più significativi possono essere ricordati: una più ridotta aliquota contributiva; una più favorevole percentualizzazione dell'anzianità contributiva ai fini della sua valutazione previdenziale e un più elevato massimale retributivo; una diversa e più favorevole nozione dello stato di invalidità richiesto per l'accesso alle specifiche prestazioni previdenziali, con un più elevato importo minimo di dette prestazioni in caso di inabilità permanente assoluta e di rendita ai superstiti; infine, più favorevoli requisiti di accesso per i superstiti alle prestazioni previdenziali.

Le più significative disposizioni del sopracitato provvedimento di "armonizzazione" del sistema previdenziale dell'INPDAI possono così riassumersi:

⁵⁵ Altri riferimenti normativi sono inoltre contenuti: DPR n. 914 del 17 agosto 1955, Legge n. 44 del 15 marzo 1974, DPR n. 98 del 8 gennaio 1976, D. Lgs n. 503 del 30 dicembre 1992, Legge n. 537 del 24 dicembre 1993 e la Legge n. 724 del 23 dicembre 1994. L'istituto di previdenza dei dirigenti è classificato dalla legge n. 70 del 20 marzo 1975 fra gli enti che gestiscono forme obbligatorie di previdenza ed assistenza e con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 27 giugno 1989 è stato qualificato come ente di "alto rilievo" in considerazione della consistenza raggiunta dal numero degli iscritti.

- a) a decorrere dal 1° gennaio 1997 allineamento contributivo alle aliquote dell'assicurazione generale obbligatoria per i lavoratori iscritti successivamente al 31/12/1995, mentre per i lavoratori già a tale data iscritti detto adeguamento risulta graduato nel tempo compreso fra il 1/1/1997 e il 1/1/1999;
- b) per il regime del trattamento pensionistico, adeguamento al sistema FPLD (articolo 1, commi 12-13 della legge 335/1995), distinguendo i lavoratori che al 31/12/1995 possedevano o meno un'anzianità contributiva di almeno 18 anni interi, e prevedendo comunque la facoltà di opzione per il sistema contributivo nel concorso dei requisiti previsti dall'articolo 1 comma 23 della legge 335/1995;
- c) per le modalità di calcolo e per i requisiti d'accesso alle prestazioni, armonizzazione dei trattamenti pensionistici dei lavoratori, già iscritti all'Ente al 31/12/1995, alla disciplina generale prevista dalla legge 335/1995, con l'adozione - per le pensioni liquidate con il sistema retributivo- di 5 fasce di retribuzione pensionabile in luogo delle precedenti 3, e dell'eccezionale mantenimento del rendimento del 2% per le anzianità maturate successivamente al 31/12/1994 (giustificato dal fatto che tale aliquota, per espressa previsione della legge finanziaria del 1995, risultava già applicata a seguito della non privatizzazione dell'Ente), nonché del massimale annuo di £ 250.000.000;
- d) l'estensione agli iscritti dell'Ente, per le domande presentate successivamente all'entrata in vigore del decreto di armonizzazione, della normativa generale in materia di invalidità e inabilità vigente nel FPLD, con contemporanea abrogazione della precedente più favorevole normativa dell'INPDAI;
- e) l'estensione agli iscritti dell'Ente delle disposizioni in materia di pensione ai superstiti vigenti nell'assicurazione generale obbligatoria, con contemporanea abrogazione della precedente più favorevole normativa dell'INPDAI;
- f) l'applicabilità, per quanto non espressamente disciplinato, della normativa in vigore nell'assicurazione generale obbligatoria, e la facoltà di mantenere il rapporto previdenziale con l'INPDAI, in deroga a quanto previsto dalla legge n. 58 del 29/1/1992, ai dipendenti assunti nelle società esercenti servizi di telefonia dopo l'entrata in vigore della predetta legge, nonché ai dipendenti di società che dopo tale data hanno iniziato l'attività nel settore o si siano fuse con società già operanti nel settore stesso;
- g) ogni altro istituto o prestazione sono stati adeguati a quelli del FPLD a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di armonizzazione.

Tutto ciò premesso, occorre sottolineare il notevole rilievo finanziario che nell'ambito delle gestioni prese in esame hanno assunto, in passato, le problematiche interpretative dell'articolo 49 della legge n.88 9 marzo 1989 relativamente alla definizione delle aree del prelievo contributivo con conseguente significativo contenzioso fra INPS e INPDAI in ordine alla pertinenza dell'area dei cosiddetti "servizi" e "terziario avanzato", e, all'attualità, la risoluzione normativa della questione adottata dall'articolo 2 comma 215 della legge 23 dicembre 1996 n. 662.

Il sistema previdenziale dell'INPDAI, avente natura sostitutiva rispetto al sistema dell'assicurazione generale obbligatoria (Leggi n. 967 27/12/1953 e n. 44 15/3/1973

e n. 402 29/8/1996) è fondato sul principio della "ripartizione", integrato da una "speciale riserva" (articolo 3 comma 2 della legge n. 44 del 15 marzo 1973 così come modificato dall'articolo 3 della legge n. 160 del 20 maggio 1988), avente lo scopo di consentire - nel breve periodo- l'adozione delle misure necessarie per riequilibrare il rapporto contributi/prestazioni nella eventuale insorgenza di un momentaneo squilibrio. La prevista misura della "riserva speciale" deve essere tale da garantire, a fine esercizio, un rapporto di 2 a 1 fra riserva stessa ed uscite per prestazioni previdenziali erogate nell'anno precedente.

L'analisi dell'andamento della gestione nel periodo 1989-1997 mostra come ci sia stata una inversione delle condizioni finanziarie dell'INPDAl. Da una situazione di consistente avanzo all'inizio del periodo considerato, pari a 788 miliardi nel 1989, si è passati ad un'altra di pesante squilibrio, pari a oltre 500 miliardi di lire nel 1997.

Il varo del decreto legislativo n. 181 del 1997 ha tra l'altro corretto un andamento tendenziale del disavanzo del fondo che appariva ben peggiore: il disavanzo economico aveva raggiunto, infatti, quasi 700 miliardi di lire nel 1996.

Come si vede dall'analisi degli indicatori, l'aumento dell'aliquota di equilibrio è legato esclusivamente al peggioramento dell'aliquota specifica di vecchiaia. L'aumento delle entrate nel 1997, pari al 22 per cento rispetto all'anno precedente, che è stato operato dal decreto legislativo non è stato sufficiente a compensare l'aumento del numero dei percettori e della spesa. Ricordiamo che l'aumento delle entrate è dipeso dall'operare congiunto dell'aumento dell'aliquota pensionistica dal 25,25 al 28,25 per cento per coloro che risultavano già scritti alla data del 31 dicembre 1995, e al 32,70 per tutti gli altri, nonché dell'innalzamento del tetto da 190 a 250 milioni che ha interessato circa un terzo degli attuali iscritti. Precisiamo, inoltre, che l'aumento contributivo è stato compensato in parte dalla diminuzione, dell'1,54 per cento nel 1997, delle aliquote destinate al finanziamento delle prestazioni temporanee destinate all'INPS.

In dettaglio mentre il numero delle pensioni è cresciuto del 64 per cento nel periodo considerato, l'aumento del numero degli iscritti è stato modesto, pari al 5,7%, di conseguenza il rapporto tra pensionati e contribuenti si è portato all'87,2 per cento che rappresenta valori analoghi a quelli di fondi più maturi come il FPLD. Per quanto riguarda le entrate nel periodo si registra poco più di un raddoppio delle stesse(+107,2%) contro un livello di spesa complessiva che si è invece triplicato(+256,1%). Quindi, sugli altri elementi costitutivi dell'aliquota di equilibrio emergono tendenze peggiorative a causa di incrementi di gran lunga maggiori nel livello delle pensioni(+117% nell'intero periodo)rispetto a quello del reddito(+37%).

Ricomponendo tali elementi nell'aliquota di equilibrio contabile che dovrebbe essere applicata alle retribuzioni degli iscritti al fondo per mantenere la gestione in pareggio, si registra la sua quasi triplicazione nel periodo 1989-1997, passando dal 13,3 al 32,6 per cento.

Come abbiamo sottolineato anche per altri fondi, sorprende come il blocco dei pensionamenti, che nel recente passato hanno avuto efficacia nel contenere la crescita nel numero dei beneficiari del Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti non abbia avuto la stessa fortuna presso l'INPDAl che ha continuato a registrare tassi di crescita del numero di pensioni di vecchiaia del 5,7% contro l'1,3% del FPLD, e

quindi molto elevati, anche se più contenuti rispetto al tasso di crescita medio annuo registrato presso l'INPDAI nel periodo 1989-1993 pari al 8,9 %.

Riguardo al processo di armonizzazione sia delle prestazioni che delle contribuzioni che ha investito la normativa dell'INPDAI nel corso del 1997, si può affermare che tali interventi potranno contribuire a rallentare ma non ad invertire un inevitabile processo di deterioramento che probabilmente porterà nell'arco di un lustro ad azzerare il consistente attivo patrimoniale dell'INPDAI.

3.2.2. L'istituto nazionale di previdenza dei giornalisti

L'INPGI istituito con la legge n. 1564 del 20 dicembre 1951 e classificato di notevole rilievo con D.P.C.M. 21 aprile 1983 in riferimento a quanto previsto dall'articolo 20 della legge n.70/1975, è stata successivamente trasformata in fondazione di diritto privato senza scopo di lucro in attuazione del D. Lgs. n.509/1994 così come modificato dall'articolo 59 comma 20 della legge n. 449/1997. L'Istituto eroga i seguenti trattamenti pensionistici:

- a) la pensione di vecchiaia, che spetta, in via ordinaria, al compimento del 65 anno di età per gli uomini e del 60 per le donne, a condizione che l'iscritto abbia un'anzianità contributiva di almeno 20 anni ed interrompa il rapporto di lavoro. In via transitoria i requisiti minimi richiesti di et. ed anzianità contributiva sono quelli previsti per gli iscritti al FPLD dalla legge n. 335/1995;
- b) la pensione di vecchiaia anticipata liquidabile fino al 30 giugno 2007 in favore degli iscritti di sesso maschile in possesso di almeno 30 anni di anzianità contributiva e di età predeterminata progressivamente crescente (si va dai 57 anni compiuti entro il 31 dicembre 1996 fino ai 64 compiuti entro il 30 giugno 2007);
- c) la pensione di anzianità liquidabile all'iscritto che, all'atto della cessazione del rapporto, abbia maturato almeno 40 anni di anzianità contributiva, ovvero sia in possesso di almeno 35 anni di contribuzione con 57 anni di età (la normativa previgente consentiva il conseguimento di detto trattamento esclusivamente con il possesso di 35 anni di contributi). In via transitoria l'accesso al trattamento di anzianità è regolato secondo le norme dettate al riguardo dalla legge 335/1995 per gli iscritti al FPLD;
- d) la pensione di invalidità, liquidabile all'iscritto riconosciuto permanentemente e totalmente inabile all'esercizio dell'attività giornalistica purché abbia maturato almeno 15 anni di contribuzione, o non meno di 5 dei quali almeno uno nel quinquennio precedente la domanda di pensione;
- e) la pensione indiretta e di reversibilità, che viene liquidata ai superstiti dell'iscritto o del pensionato secondo le regole e le misure vigenti per gli iscritti al FPLD.

Ai fini della misura dei trattamenti pensionistici sopra specificati la retribuzione media pensionabile utile per il calcolo della pensione diretta è pari, per l'anzianità maturata fino al 31 dicembre 1993, alla media delle retribuzioni percepite negli ultimi 5 anni (oppure, se più favorevole, di 10 anni di calendario migliori) rivalutate secondo gli indici ISTAT dei prezzi al consumo; per l'anzianità maturata successivamente alla data sopra indicata, la retribuzione media pensionabile è pari alla media delle retribuzioni relative a tutti gli anni assistiti da contribuzione rivalutate secondo gli indici ISTAT dei prezzi al consumo maggiorato per ciascun

anno di un punto. Alla retribuzione media pensionabile così calcolata si applicano, per ogni anno di contribuzione, le seguenti aliquote di rendimento: il 2,66% per l'importo compreso entro il massimale pari alla retribuzione media degli iscritti; il 2% per l'importo eccedente tale massimale sino al 33% dello stesso; l'1,66% per l'ulteriore eccedenza sino al 66% del massimale; l'1,33% per l'ulteriore eccedenza sino al 90% del massimale; lo 0,90% per l'importo residuo. L'importo così determinato non può comunque superare la retribuzione pensionabile più elevata percepita dall'iscritto, né essere inferiore al minimo vigente presso il FPLD.

Le aliquote di reversibilità per i superstiti di iscritto o pensionato sono pari al 75%, 90% o al 100% rispettivamente per nucleo costituito da 1, 2, 3 o più superstiti beneficiari. Le pensioni così liquidate sono annualmente perequate secondo le regole vigenti per gli iscritti al FPLD. L'iscritto che cessi l'attività al compimento del 65° anno di età senza aver maturato la prescritta anzianità contributiva per il conseguimento della pensione di vecchiaia, può optare tra la prosecuzione volontaria dei contributi e la restituzione di quanto complessivamente versato.

Per quanto attiene al finanziamento, è previsto un contributo pari al 32,25% della retribuzione imponibile (così come individuata dall'articolo 12 della legge 153/1969 e successive modificazioni ed integrazioni), di cui il 23,56% a carico del datore di lavoro e l'8,69% a carico del giornalista. L'Istituto in esame prevede:

Nel periodo 1989-1997 la gestione dell'INPGI ha visto ridursi costantemente il proprio avanzo di esercizio passando da 86 miliardi del 1989 ai circa 41 del 1997. L'aliquota di equilibrio contabile è cresciuta costantemente fino a raggiungere il livello dell'aliquota contributiva media: dal 18,3% nel 1989 al 29 nel 1997. Si è dunque prodotta una situazione di progressiva erosione dell'attivo annuale in conseguenza dell'aumento del livello medio delle prestazioni rispetto al reddito imponibile pur in presenza di una sostanziale stabilità mostrata dal rapporto tra pensionati e contribuenti. Perciò, il processo di maturazione del fondo pensionistico dei giornalisti che ha visto lievitare gli importi di pensione, più che raddoppiati nel periodo considerato, rispetto all'aumento dei livelli di retribuzione sottoposti a contribuzione, non può dirsi completato dal momento che il rapporto pensionati contribuenti è circa la metà di quello che viene registrato nei fondi maturi quali il FPLD. In particolare, la dinamica sia del numero dei pensionati (+3% all'anno) che della spesa pensionistica (+14,3%) nel periodo considerato è più che doppia rispetto a quella che è stata registrata nel FPLD (rispettivamente +1% e +7,5%). La crescita dell'aliquota contributiva, pari a circa 3 punti percentuali, e la crescita della base imponibile, più che doppia rispetto a quella del FPLD (+7,9% contro il +4,9%) che abbiamo preso a riferimento, è stata in grado di garantire ancora la formazione di avanzi economici sia pure in diminuzione. Nel 1997, perciò, l'aliquota di equilibrio raggiunge il livello di quella ordinaria. Se l'attuale *trend* dell'aliquota di equilibrio dovesse continuare, come è prevedibile che accada in un settore in cui sono molto rapide le modificazioni degli assetti produttivi e organizzativi, allora si renderanno necessari interventi correttivi nel livello contributivo o nei meccanismi di calcolo della pensione che sono estremamente generosi rispetto a quelli garantiti dall'assicurazione generale obbligatoria sia per le pensioni dirette che per quelle ai superstiti. Un'ulteriore conferma di quanto affermato la si ricava dal tasso di crescita del numero delle pensioni di vecchiaia nel periodo successivo al decreto Amato che è risultato pari al 2,5%, un livello quindi doppio rispetto a quello del FPLD. Nel

periodo precedente, invece, il tasso di crescita del numero delle pensioni di vecchiaia era stato sostanzialmente in linea con quello del FPLD.

3.2.3. Le gestioni previdenziali dei lavoratori dello spettacolo

L' ENPALS è stato istituito con il D.Lgs. del Capo Provvisorio dello Stato n.708 del 16 luglio 1947 che fu ratificato con modificazioni dalla legge n.2388 del 29 novembre 1952. Si tratta di un regime sostitutivo a gestione autonoma dell'assicurazione generale obbligatoria che gestisce l'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti in favore dei lavoratori dello spettacolo. Le leggi n. 366 del 14 giugno 1973 e n. 91 del 23 marzo 1981 hanno esteso la copertura previdenziale gestita dall'ENPALS ai calciatori ed allenatori di calcio in possesso dei requisiti di cui alla legge n. 336/1973, nonché a tutti gli sportivi che esercitino attività professionistiche così come individuate e definite dalla legge n. 91/1981⁵⁶.

La disciplina normativa in vigore prima del processo di riforma del sistema previdenziale iniziatosi con il D. Lgs. n. 503 del 30 dicembre 1992 ancorava il diritto alla pensione di vecchiaia al versamento di un numero di contributi giornalieri pari rispettivamente a 900 per le categorie artistiche e tecniche e 2700 per le categorie impiegatizie e operaie corrispondenti al periodo minimo di 15 anni sulla base dei rispettivi requisiti contributivi giornalieri sufficienti a conseguire il diritto all'accreditamento di un anno di anzianità assicurativa. Tale requisito era pari, quindi, a 60 giornate all'anno per le categorie artistiche e a 180 per le altre. Per il diritto all'assegno ordinario di invalidità, alla pensione ordinaria di invalidità e a quella di invalidità specifica i contributi giornalieri ammontavano rispettivamente a 1800 e 6300, e per la pensione di anzianità privilegiata a 30 e 35 anni di assicurazione sempre sulla base dei suindicati requisiti contributivi giornalieri annui.

Le peculiarità normative del sistema previdenziale dell'ENPALS rispetto a quello dell'assicurazione generale obbligatoria- avente natura di fonte sussidiaria rispetto all'ordinamento previdenziale dei lavoratori dello spettacolo- possono essere individuate: nel riferimento previsto dalla legge al sistema di retribuzione articolato su base giornaliera, giustificato dalla saltuarietà e brevità occupazionali di appartenenti a categorie artistiche; nel sistema di determinazione della pensione che, pur fondata sulle più favorevoli retribuzioni percepite nel corso della vita assicurativa, tiene altresì conto della non rara concentrazione di elevate retribuzioni percepite in un più ristretto arco temporale; nella specificità di talune categorie artistiche (ballerini) in tema di pensione di vecchiaia anticipata, conseguibile, fino all'entrata in vigore del decreto legislativo di armonizzazione, a 45 anni d'età (se uomini) o a 40 anni (se donne) a condizione di aver versato almeno 2.700 contributi giornalieri in un periodo assicurativo di almeno 20 anni; nella misura delle aliquote contributive di entità minore rispetto a quelle dell'INPS⁵⁷, per di più non

⁵⁶ Altri riferimenti normativi sono inoltre contenuti nella: Legge n. 218 del 4 aprile 1952, Legge n. 903 del 21 luglio 1965, DPR n. 488 del 27 aprile 1968, Legge n. 153 del 30 aprile 1969, DPR n. 1420 del 31 dicembre 1971, D.lgs. n. 503 del 30 dicembre 1992, Legge n. 537 del 24 dicembre 1993, Legge n. 724 del 23 dicembre 1994, Legge n. 449 del 27 dicembre 1997.

⁵⁷ L'articolo 2 del D.P.R. 1420/1971 ne fissava l'entità, rispettivamente per le due citate categorie, al 14,70% e al 13,95% - di cui 1/3 a carico del prestatore d'opera e 2/3 del datore di lavoro, tenuto

adeguatamente, e con ritardo, modificate secondo i meccanismi perequativi previsti dalla norma di legge sopra citata⁵⁸.

La riforma generale introdotta nell'ordinamento previdenziale dal D.Lgs. 503/1992 ha esteso a 20 anni il periodo contributivo minimo per il conseguimento del diritto alla prestazione di vecchiaia per i nuovi iscritti, mentre per i vecchi è stato previsto un aumento graduale che terminerà nel 2001. Il requisito contributivo annuo è stato elevato a 120 e a 260 contributi giornalieri annui, rispettivamente per le categorie artistiche e per quelle operaie e impiegatizie.

In adempimento alle prescrizioni contenute nell'articolo 2 comma 22 della legge n. 335 dell' 8 agosto 1995 circa l'obbligo di armonizzare i requisiti di accesso e le modalità di computo delle prestazioni pensionistiche degli iscritti a fondi speciali e sostitutivi, sono stati emanati il decreto legislativo n. 166 del 30 aprile 1997, relativo agli sportivi professionisti e il decreto legislativo n. 182 relativo ai lavoratori dello spettacolo.

Le più significative disposizioni dei sopracitati provvedimenti di "armonizzazione" del sistema previdenziale dell'ENPALS possono così riassumersi:

a) l'aliquota contributiva è stata adeguata a quella in vigore presso il FPLD mediante il trasferimento in favore di detta aliquota della riduzione del 4,43% delle quote relative al finanziamento delle prestazioni temporanee. Prima del decreto di armonizzazione l'aliquota era pari a quella in vigore nell'Ago 28,27%(di cui l'8,82% a carico del lavoratore nella maggioranza dei casi; per le categorie artistiche il 10,10%) applicata sulla base retributiva definita dall'art. 12 della legge n. 153/69. L'adeguamento dell'aliquota al livello del FPLD avverrà:

-gradualmente a decorrere dal 1/1/1997 nel caso in cui l'adeguamento presuppone un effettivo aumento contributivo. In questo caso l'incremento annuo non può superare il limite dello 0,5%. In tutti gli altri casi l'adeguamento è immediato;

-immediatamente a decorrere dal 1/1/1997 per i lavoratori iscritti all'Enpals successivamente al 31/12/1995;

b) il requisito annuo contributivo si consegue con 120 contributi giornalieri per le categorie di lavoratori artistiche o tecniche a tempo determinato con attività finalizzate alla realizzazione di spettacoli, con 260 contributi giornalieri per le altre

comunque a versare l'intera contribuzione salvo la possibilità di rivalsa nei confronti del lavoratore, ridotta della metà per le categorie artistiche relativamente alla parte di retribuzione giornaliera superiore a £ 25.000- fino ad un massimale di £ 315.000 giornaliera, mentre la retribuzione eventualmente eccedente era sottoposta ad un prelievo di solidarietà del 3%, elevato al 5% dall'articolo 9 della legge 67/1988 e ripartito in parti eguali fra imprese e lavoratori.

⁵⁸ Dal 1° gennaio 1992 l'articolo 11 commi 2 e 11 della legge 412/1991 ha elevato il massimale contributivo giornaliero a £ 1.000.000 nonché a £ 80.000 l'importo massimo della retribuzione giornaliera su cui il datore di lavoro può, per intero, esercitare il diritto di rivalsa nei confronti del lavoratore, ed ha così modificato le aliquote contributive: per i lavoratori delle categorie artistiche 26,17%, di cui l'8,82% a carico del lavoratore; per i lavoratori delle categorie operaie e impiegatizie il 25,27%, di cui il 7,47% a carico del lavoratore; per i lavoratori di imprese cinematografiche il 23,17%, di cui il 7,37% a carico del lavoratore; per giocatori ed allenatori di calcio e sportivi professionisti il 9,46%, di cui il 3,25% a carico del lavoratore, su di un massimale di £ 8.190.000 mensili.

categorie di lavoratori a tempo determinato, con 312 contributi giornalieri per le categorie di lavoratori a tempo indeterminato;

- c) per gli assicurati cui si applica il regime retributivo è previsto un massimale di retribuzione giornaliera pensionabile pari a 315.000 lire ed imponibile che viene elevato da 1 milione di lire ad 8, sia per i massimali che per le fasce è prevista un rivalutazione annuale con riferimento agli indici ISTAT dei prezzi al consumo. Le retribuzioni giornaliere effettive oltre 1 milione di lire sono divise per fasce per ognuna delle quali la contribuzione si paga su di una retribuzione imponibile convenzionale oltre la quale è dovuto un contributo di solidarietà all'Enpals pari al 5%. Al raggiungimento di 312 giornate contributive in un anno l'obbligo contributivo è dovuto solo entro il massimale di 1 milione di lire oltre il quale è dovuto il solo contributo di solidarietà. Per gli assicurati, invece, ai quali si applica il regime contributivo e per i lavoratori a tempo determinato che svolgano attività artistica o tecnica connessa alla realizzazione di spettacoli il massimale contributivo è fissato nella misura di 137,148 milioni divisi per 312 (439.000 lire circa). Per ogni multiplo dell'importo precedente è dovuta la contribuzione fino all'accreditamento di 120 oppure 260 giornate a seconda delle categorie artistiche e comunque non oltre le 312. Oltre il tetto è dovuto un contributo di solidarietà pari al 5%;
- d) il diritto di rivalsa riconosciuto alle imprese sui contributi complessivamente dovuti risulta limitato al 40% sulla parte di retribuzione giornaliera superiore a £ 300.000, mentre dal 1° gennaio 1998 detta percentuale è annualmente ridotta di dieci punti percentuali fino alla sua soppressione;
- e) sempre nell'ambito del sistema retributivo ai fini della retribuzione giornaliera pensionabile non si valuta l'eventuale eccedenza rispetto al limite delle £ 315.000 giornaliere, che dal 1° gennaio 1998 sono peraltro rivalutabili secondo gli indici ISTAT dei prezzi al consumo;
- f) per gli assicurati ai quali si applica il regime contributivo e per i lavoratori a tempo determinato svolgenti attività tecnico-artistiche finalizzate alla produzione di spettacoli il massimale contributivo è pari a quello annuo vigente di retribuzione pensionabile diviso per 312 (è altresì previsto il regime in caso di retribuzioni giornaliere superiori);
- g) il requisito minimo contributivo per l'accesso al trattamento di vecchiaia è il medesimo dell'Assicurazione generale obbligatoria, ancorché rapportato alle giornate lavorative previste per il computo dell'annualità (per un'anzianità contributiva di 20 anni le tre sopracitate categorie di lavoratori dovranno rispettivamente avere 2.400, 5.200 e 6.240 giornate lavorative, con l'eccezione dei ballerini e tescicorei che raggiungeranno progressivamente le 2.400 giornate nel 2004);
- h) il periodo di riferimento per il calcolo della retribuzione media è pari, per le tre categorie considerate, a 1.492 giornate, progressivamente elevate, per la prima categoria, sino alle 1.900 del 1998, per la seconda fino alle 2.600 del 2000, e per la terza fino a 3.120 del 2002 (per i lavoratori della prima categoria la retribuzione media pensionabile è calcolata sulle ultime più elevate retribuzioni);

- i) il diritto alla pensione di anzianità privilegiata da parte dei lavoratori appartenenti alle categorie artistiche si consegue con 30 anni di anzianità contributiva, di cui almeno la parte corrispondente a 1.800 giornate contributive maturata nel settore dello spettacolo (in tal caso, dal 1° gennaio 1997, detti trattamenti sono percentualmente ridotti ai sensi dell'articolo 11 della legge 537/1993 per gli anni mancanti ai 35 normalmente previsti);
- l) la pensione di vecchiaia, ancorché è previsto un graduale innalzamento dell'età pensionabile, si consegue con requisiti anagrafici ridotti rispetto a quelli in vigore nel regime generale:
- per i ballerini e tesserati a partire da 40 e 45 anni rispettivamente per le donne e gli uomini elevati gradualmente di un anno ogni 30 mesi fino a raggiungere i 47 e 52 anni nel 2014;
 - per i cantanti, orchestrali, concertisti e coristi viene confermato il requisito anagrafico previgente che si consegue a 55 e 60 anni rispettivamente per le donne e gli uomini;
 - per gli attori, direttori d'orchestra e indossatori il requisito è elevato gradualmente da 55 e 60 anni a 58 e 63 rispettivamente per le donne e gli uomini; l'incremento è di un anno ogni 4 (a regime nel 2006);
 - per le altre categorie di lavoratori, a partire dal 1/1/1997, l'elevazione dell'età avviene di un anno ogni diciotto mesi fino ad arrivare a 60 e 65 anni rispettivamente per le donne e gli uomini (a regime nel 2005);
- m) per i ballerini e tesserati cui si applica integralmente il sistema di calcolo contributivo è consentito anticipare l'età minima pensionabile pari a 57 anni nella misura massima di 5 anni (1 ogni 4 anni di lavoro svolto come ballerino professionista). L'onere è coperto con l'aliquota pensionistica aggiuntiva di solidarietà (3%);
- n) mantenimento della pensione di invalidità specifica per le categorie artistiche nel caso di perdita della capacità all'esercizio della professione;
- ogni altro istituto o prestazione sono stati adeguati a quelli del FPLD a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di armonizzazione.

Per gli sportivi professionisti, oltre a quanto già disposto per i lavoratori dello spettacolo è previsto quanto segue:

- a) il graduale aumento (2% annuale) dell'aliquota contributiva a carico del datore di lavoro sino a pervenire dal 1° gennaio 2005 a quello in vigore presso il FPLD. Prima del decreto di armonizzazione l'aliquota era pari al 18% (di cui 8,89% a carico dei lavoratori) applicata sulla base retributiva definita dall'art. 12 della legge n. 153/69;
- b) un massimale di £ 440.000 giornaliere, elevato dalle 315.000 previgenti, contributivo e quiescibile secondo le disposizioni sul sistema contributivo contenute nel D.Lgs. 182/1997 (137,148 milioni nel 1997) oltre il quale è previsto un contributo di solidarietà al Fondo pari all'1,2% fino ad un livello massimo dell'imponibile pari ad 1 miliardo di lire;

- c) il requisito dell'età per il conseguimento della pensione di vecchiaia viene progressivamente innalzato di un anno ogni due sino a raggiungere nel 2012, rispettivamente per le donne e gli uomini, i 47/52 anni;
- d) per coloro che risultano assoggettati al sistema contributivo è possibile l'anticipazione dell'età minima pensionabile nella misura massima di 5 anni (1 ogni 4 anni di lavoro svolto come sportivo professionista). L'onere è coperto con l'aliquota pensionistica aggiuntiva di solidarietà;
- e) il requisito contributivo annuale si consegue con 260 giornate di contribuzione, 120 in precedenza, che fa salire il requisito contributivo minimo (20 anni) a 5.200, raggiungibile anche mediante accrediti d'ufficio - per un massimo di 4 anni e fino a concorrenza delle 5.200 giornate - di 260 contributi giornalieri per ogni anno in cui la retribuzione percepita sia risultata inferiore alla metà del massimale retributivo di cui all'articolo comma 18 della legge 335/1995. Tale accredito è consentito a condizione che il lavoratore abbia maturato almeno 16 anni di contribuzione obbligatoria;
- f) la retribuzione quiescibile è calcolata sulle più favorevoli 2.080 giornate (8 anni) percepite durante l'intera vita lavorativa, con applicazione delle riduzioni percentuali, così come previsto per i lavoratori dello spettacolo, sulle fasce di retribuzione pensionabile. Si applicano le riduzioni percentuali sulle fasce di retribuzione pensionabile;
- g) tutti gli altri istituti o prestazioni sono stati adeguati a quelli del FPLD a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto di armonizzazione.

L'analisi dell'andamento della gestione nel periodo 1989-1997 mostra come, diversamente dalla tendenza media complessiva del sistema, ci sia stata una crescita relativamente sostenuta degli iscritti alla gestione che sono aumentati del 2,6% all'anno. Tale variazione, associata ad una crescita sia dell'aliquota legale che del monte imponibile ha consentito un aumento delle entrate contributive pari all'8% annuo. Tale crescita, tuttavia, non è riuscita ad evitare un graduale peggioramento del deficit a carico della gestione nel corso del periodo in esame. Da una situazione di modesto avanzo nel 1989 pari a circa 70 miliardi si passa ad un deficit di circa 230 miliardi nel 1996. Tale andamento dovrebbe subire una inversione di tendenza nel 1997 a seguito dell'approvazione dei decreti legislativi n.182 e n.166 del 1997 che hanno rivisto ampiamente, come abbiamo appena illustrato, la normativa specifica per cui il deficit si dovrebbe ridurre a circa 150 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 dei decreti legislativi ha corretto tale tendenza negativa quasi dimezzando lo squilibrio tra prestazioni e contributi nel 1997. Tale circostanza ha prodotto un aumento delle entrate pari al 15,1% nel 1997 che per la parte relativa al trasferimento delle quote di aliquota relativa al finanziamento delle prestazioni temporanee è sostitutiva del trasferimento di risorse a carico della Tesoreria.

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 33,1 per cento. Sostanzialmente pari a quella legale che è in vigore dal 1 gennaio del 1998 a seguito di quanto stabilito dall'art.59, comma 17 della legge finanziaria 1998.

Il rapporto tra numero complessivo di pensioni e di contribuenti è rimasto stabile grazie al favorevole andamento degli iscritti per cui il peggioramento dell'aliquota di equilibrio che nel corso del periodo esaminato che è cresciuta dal 21 al 33 per cento, è dovuto alla crescita del rapporto tra pensione media e reddito medio. Il peggioramento di quest'ultimo rapporto si è accentuato a causa non solo della crescita dell'importo nominale della pensione media ma a causa, soprattutto, della diminuzione del reddito medio nominale sottoposto a contribuzione. Tale circostanza dovrebbe registrare un'inversione di tendenza a causa dei provvedimenti anti-elusivi introdotti con il decreto legislativo di armonizzazione. Tali effetti dovrebbero esplicarsi a partire dall'esercizio relativo al 1999 dal momento che l'Ente nel corso del 1998 ha incontrato difficoltà amministrative e tecnico logistiche, non tutte da ascrivere a inefficienze gestionali⁵⁹, che ritarderanno l'entrata in vigore della nuova normativa. Come in altri casi, è l'andamento della spesa per le pensioni di vecchiaia responsabile della crescita della spesa complessiva. Anche se con intensità minore rispetto a quanto verificato per i fondi speciali dell'INPS, la dinamica del numero delle pensioni di vecchiaia è stato influenzato dai provvedimenti di blocco intervenuti dopo il 1993: da una crescita media del numero delle pensioni di vecchiaia del 5,5% nel periodo 1989-1993 si scende al 3,5% medio del periodo 1993-1997, ma che tuttavia è pari a quasi tre volte il corrispondente tasso di crescita del Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti che nello stesso periodo è stato dell'1,3%. Ciò è imputabile alle più favorevoli condizioni di accesso alla pensione di vecchiaia che era consentito dalla normativa in vigore prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi n. 182 e 166 del 1997.

4. Le gestioni dei dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni e delle ex Aziende autonome

4.1. Le gestioni previdenziali INPDAP

L'Istituto Nazionale di previdenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica è stato istituito con decreto legislativo del 30 giugno 1994, n. 479. L'Istituto svolge in materia pensionistica i compiti che erano affidati alla Cassa per le pensioni per i dipendenti degli enti locali⁶⁰, alla Cassa per le pensioni agli insegnanti d'asilo e di

⁵⁹ Problemi applicativi, in molte occasioni impugnati pretestuosamente dagli interessati, sono stati, ad esempio, rappresentati sia dalla ritardata emanazione del decreto ministeriale di individuazione delle categorie artistiche tra gli iscritti che implicavano anche l'applicazione dell'istituto della rivalsa, sia dall'entrata in vigore del d.lgs. 314/1997 con il quale si è aperto un contenzioso tra le aziende e l'ente circa la inclusione nell'imponibile contributivo dei compensi per diritto di autore. In entrambi i casi l'ente avrebbe dovuto assumere un atteggiamento più fermo anziché concedere proroghe per la regolarizzazione contributiva.

⁶⁰ La CPDEL derivava dall'unificazione, avvenuta con l'articolo 1 della legge 11 aprile 1955, n. 379, tra la Cassa di previdenza per le pensioni agli impiegati degli enti locali (ordinamento approvato con il R.D.L. 3 marzo 1938, n. 680) e la Cassa di previdenza per le pensioni ai salariati degli enti locali, istituita con la legge 11 giugno 1916, n. 720.

scuole elementari parificate⁶¹, alla Cassa per le pensioni ai sanitari⁶² ed alla Cassa per le pensioni agli ufficiali giudiziari ed ai coadiutori⁶³, amministrate in precedenza dalla Direzione generale degli istituti di previdenza del Ministero del tesoro. Successivamente, con effetto dal 1° gennaio 1996 (articolo 2 della legge 8 agosto 1995, n. 335) è stata istituita presso l'INPDAP la gestione separata dei trattamenti pensionistici ai dipendenti dello Stato.

La principale fonte normativa dell'ordinamento delle gestioni pensionistiche in esame è costituita dal Testo Unico delle norme sul trattamento di quiescenza degli impiegati civili e militari dello Stato (D.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092) e dalle leggi 11/04/1955 n. 379 e 26/07/1965 n. 965 riguardanti le quattro Casse pensioni amministrate originariamente dalla Direzione Generale degli istituti di Previdenza del Ministero del Tesoro. Il trattamento pensionistico dei dipendenti pubblici ha subito negli anni più recenti modifiche significative⁶⁴; tutte le gestioni che fanno

⁶¹ Istituita con la legge 16 dicembre 1878, n. 4646 (2° serie) e regolata con l'ordinamento contenuto nella legge 6 febbraio 1941, n. 176, modificata con l'articolo 4 della legge 11 aprile 1955, n. 379. Con la legge 1° giugno 1942, n. 675, gli insegnanti elementari dipendenti dello Stato vennero inquadrati in ruoli statali e passarono, ai fini della quiescenza e della previdenza, all'ordinamento previsto per i dipendenti statali. Provvede all'erogazione del trattamento di quiescenza a favore delle residue categorie di insegnanti nonché dei direttori, insegnanti ed assistenti delle scuole elementari per ciechi e sordomuti.

⁶² Istituita con la legge 14 luglio 1898, n. 335, il relativo ordinamento era disciplinato dalla legge 6 luglio 1939, n. 1035, poi modificato con le leggi 3 maggio 1967, n. 315, e 11 agosto 1972, n. 485. Essa provvede al trattamento di quiescenza a favore di: a) medici chirurghi e veterinari dipendenti da comuni, province ed istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza; b) medici chirurghi e veterinari dello Stato che non avevano diritto a pensione a carico dello Stato; c) sanitari in altre posizioni.

⁶³ Istituita con la legge 12 dicembre 1907, n. 754, regolata con l'ordinamento approvato con il R.D. 12 luglio 1934, n. 2312. Con la legge 18 ottobre 1951, n. 1128 venne esteso l'obbligo di iscrizione anche agli aiutanti ufficiali giudiziari. Provvede al trattamento di quiescenza a favore degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari.

⁶⁴ Tra le norme che hanno comportato le modifiche più significative, si segnalano:

- il D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, che ha esteso tra l'altro anche per i lavoratori pubblici con anzianità contributiva non superiore a otto anni al 1° gennaio 1993 il requisito dei 35 anni di anzianità per l'accesso al pensionamento anticipato; per i rimanenti lavoratori pubblici ha previsto dei coefficienti di incremento degli anni di anzianità mancanti per il conseguimento del requisito contributivo vigente nei singoli ordinamenti;
- la legge 24 dicembre 1993, n. 537, che ha introdotto delle percentuali di abbattimento del trattamento pensionistico nel caso di accesso al trattamento anticipato con anzianità contributiva inferiore ai 35 anni;
- la legge 23 dicembre 1994, n. 724, che ha previsto l'inclusione a decorrere dal 1° gennaio 1995 dell'indennità integrativa speciale nella base pensionabile. Ha inoltre esteso il coefficiente di rendimento attribuito alle anzianità contributive per il calcolo della pensione nella misura del 2% prevista per i lavoratori dipendenti privati;
- la legge 8 agosto 1995, n. 335, che ha introdotto il requisito anagrafico in contemporanea ai 35 anni di anzianità contributiva previsto per i lavoratori dipendenti privati, mantenendo tuttavia in vigore due alternativi canali di accesso, caratterizzati da vincoli meno rigidi solo parzialmente compensati da penalizzazioni; ha determinato l'aliquota contributiva di finanziamento della gestione dei dipendenti statali; ha previsto, con effetto dal 1° gennaio 1996, l'ampliamento della base contributiva e pensionabile a tutte le componenti retributive; ha previsto l'allineamento con il regime generale in materia di trattamenti di invalidità;
- la legge 23 dicembre 1996, n. 662, che ha rideterminato le aliquote contributive di finanziamento a decorrere dal 1° dicembre 1996 per gli iscritti a CPDEL, CPS, CPI e CPUG;