

## 2. La nuova classificazione del bilancio per politiche, missioni e programmi.

### 2.1. Rappresentazione delle politiche, loro ripartizione in missioni e programmi.

#### Esercizio 2008

(in migliaia di euro)

Mis.	Residui iniziali	Prev. def. Comp.	Impegni	Prev. def. cassa	Residui totali
24	368.034,09	17.147.617,96	16.913.000,61	17.461.837,75	126.880,44
25	3.667.909,89	57.323.392,69	56.643.161,63	57.478.760,34	3.945.764,36
26	2.431.027,38	3.683.638,95	3.563.503,04	3.921.131,31	2.749.131,07

Fonte: Elaborazioni Cdc su dati R.G.S.

La tabella che precede e che tiene conto, sinteticamente, dell'evoluzione finanziaria delle tre missioni, nell'esercizio 2008, mostra andamenti decisamente diversi, dovuti alle differenti caratteristiche delle missioni.

Ferma restando l'analisi che verrà svolta in prosieguo, va sottolineato il carattere di spesa di trasferimento tipico della missione 25, nei confronti delle gestioni previdenziali degli enti e che presenta un andamento costante con una massa di residui a fine esercizio pressoché sovrapponibile a quella iniziale, dovuta essenzialmente alla quota parte dei trasferimenti non ancora realizzati nell'ultima parte dell'anno.

Tale carattere è presente anche nella missione 24 che vede i diretti operatori nel campo delle politiche sociali, soprattutto al livello degli Enti territoriali e locali; va, in tal caso segnalato un miglioramento della gestione dei residui che si riducono ad un terzo a fine esercizio, rispetto alla massa iniziale.

Completamente diverso è il discorso per la missione 26 che vede in gran parte interventi diretti e, nel cui contesto, pesa in misura decisiva l'andamento del fondo per l'occupazione, ora distribuito su tre programmi, sul quale la relazione si sofferma al fine di approfondire i temi e le tipologie di intervento che lo riguardano in un contesto che presenta importanti modificazioni anche nell'asse: Unione Europea-Stato-Enti territoriali e locali, in una nuova logica della gestione delle politiche attive e, soprattutto, passive del lavoro, nell'attuale emergenza occupazionale ed imprenditoriale.

## 3. Il nuovo assetto organizzativo del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali<sup>1</sup>

### 3.1. Rappresentazione delle modifiche intervenute dalla configurazione del d.lgs. n. 300/1999 a quella della legge n. 133/2008

Le politiche esaminate nella presente relazione attengono ad un contesto di estrema complessità poiché, in coerenza con quanto previsto dalla legge finanziaria per l'anno 2008, il decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, recante "disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di governo in applicazione dell'art. 1, commi 376 e 377 della legge 24 dicembre 2007, n. 244" e convertito, con modificazioni, con la legge 14 luglio 2008, n. 121, nella revisione delle competenze e del numero dei Ministeri, ha previsto l'unificazione in un'unica struttura dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale, della salute e della solidarietà sociale,

<sup>1</sup> Il settore salute forma oggetto della specifica trattazione delle "politiche della salute".

configurando un nuovo assetto organizzativo finalizzato a garantire una direzione unitaria delle materie oggetto di intervento dell'Amministrazione.

Nella realizzazione di questo disegno riorganizzativo, accanto a disposizioni immediatamente applicabili, il legislatore ha — opportunamente — previsto la permanenza dei precedenti rispettivi regolamenti di organizzazione fino all'adozione di quello che dovrà recare norme sull'organizzazione del nuovo dicastero del lavoro, della salute e delle politiche sociali<sup>2</sup>.

L'istituzione del nuovo Ministero ha già determinato il superamento di talune disfunzionalità caratterizzanti l'assetto precedente per ciò che attiene ai rapporti tra il Ministero del lavoro e della previdenza sociale ed il Ministero della solidarietà sociale, profilo di particolare rilevanza per il ricorso al c.d. "avvalimento", da parte di quest'ultimo nei confronti del primo (in particolare per ciò che concerne l'articolazione sul territorio, costituita dalle Direzioni provinciali e regionali del lavoro, ma anche per gli adempimenti portati avanti dalla Direzione per le risorse umane ed i servizi generali del Ministero del lavoro), problematiche sulle quali si sono soffermate le due ultime relazioni al Parlamento sul rendiconto.

Va, peraltro, detto che, al di là della ricostituzione di un Servizio di controllo interno unico per i tre settori, non essendo stato ancora varato il cennato regolamento di organizzazione, per tutto il 2008 ed ancora attualmente, si assiste ad una evidente discrasia tra il disegno prefigurato dalle norme citate, peraltro anticipato in sede di "Nota preliminare al bilancio di previsione 2009" e l'effettiva organizzazione che è sostanzialmente distinta in tre settori corrispondenti ai tre ministeri d'origine.

Mentre si è riscontrato un naturale effetto "sinergico" tra il settore "lavoro" ed il settore "solidarietà", tale anzi da consentire, come si è detto, di superare le "impasses" precedenti, non altrettanto può dirsi per il rapporto con il settore "salute" che ha mantenuto i suoi caratteri distintivi.

Gli elementi di convergenza sono, in pratica, rappresentati dall'azione di indirizzo politico di cui si è detto in precedenza e che troverà ulteriori riferimenti nell'analisi delle politiche, nonché nell'azione del SECIN, anch'essa esaminata.

Per le ragioni suesposte, va comunque tenuto conto del quadro complessivo delle evoluzioni che, a partire dal d.lgs. n. 300/1999 sono intervenute fino ad oggi, con qualche accenno alle modalità con le quali l'Amministrazione, nel regolamento di organizzazione, attualmente al vaglio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, intende ottemperare alle modifiche dimensionali dei posti di funzione in ultimo disposte dalla legge n. 133/2008, con la quale è stato convertito il DL n. 112/2008.

Si prescinde, quindi, al momento, dai profili legati al disegno di legge, approvato dal Consiglio dei Ministri dell'8 maggio 2008 che ha per oggetto l'istituzione del nuovo Ministero della salute.

Il disegno che persegue la razionalizzazione delle funzioni, è il seguente:

---

<sup>2</sup> Art. 1, comma 20. "Con riferimento ai Ministeri per i quali sono previsti accorpamenti, in via provvisoria e, comunque, per un periodo massimo di sei mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nelle more dell'approvazione del regolamento di organizzazione dei relativi uffici funzionali, strumentali e di diretta collaborazione con le autorità di Governo, la struttura di tali uffici é definita, nel rispetto delle leggi vigenti, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze. Fino alla data di entrata in vigore di tale decreto si applicano transitoriamente i provvedimenti organizzativi vigenti, purché resti ferma l'unicità degli uffici di diretta collaborazione di vertice. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, sono apportate le variazioni di bilancio occorrenti per l'adeguamento del bilancio di previsione dello Stato alla nuova struttura del Governo".

Il Ministero viene articolato in 4 Dipartimenti (3 tecnici e 1 con funzioni di supporto) e vengono quindi soppressi due Dipartimenti dell'area salute (il posto di funzione di Segretario generale del Ministero del lavoro viene commutato in quello di Capo Dipartimento).

Vengono riordinate le competenze delle singole Direzioni generali alla luce delle novità legislative intervenute in questi anni (es. decreto legislativo n. 124 del 2004, recante razionalizzazione delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, a norma dell'articolo 8 della legge 14 febbraio 2003, n. 30; legge n. 247/2007, recante norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale; DL n. 112/2008 e DL n. 185/2008) ridimensionando gli assetti organizzativi, evitando duplicazioni di funzioni e salvaguardando le specificità del settore salute.

Pertanto:

Non esiste più la figura del Segretario generale (era nel settore lavoro).

I Dipartimenti sono 4 (organizzazione - politiche del lavoro - promozione e tutela della salute - veterinaria, nutrizione attività formative ed internazionali).

Le Direzioni generali passano da 25 (8 lavoro, 5 solidarietà e 12 salute) a 23 (4 Dipartimenti organizzazione, 8 Dipartimenti politiche del lavoro, 6 Dipartimenti promozione e tutela della salute, 5 Dipartimenti veterinaria, nutrizione attività formative ed internazionali).

Non esistono più le posizioni dirigenziali di prima fascia presso i SECIN lavoro e salute (in pratica non era più distinto il SECIN salute) né quella presso la Sisac<sup>3</sup> (area salute).

Le posizioni dirigenziali di prima fascia passano quindi da 33 a 27.

Sarebbe fuorviante, in un contesto di fusione quale quello prefigurato dal regolamento di organizzazione, voler rinvenire corrispondenze tra le strutture dei Ministeri distinti e quelle dei Dipartimenti, anche per la presenza di un Dipartimento che ha caratteristiche trasversali (quello dell'organizzazione) ed è quindi strumentale a tutte e tre le attuali "aree" o settori.

Può comunque sottolinearsi la fusione delle attività relative alle politiche attive e passive del lavoro con quelle collegate con il fondo di rotazione per la formazione professionale e la gestione, di parte italiana del FSE, aspetto che viene approfondito in relazione anche perché funzionale alla nuova logica che viene seguita per il finanziamento della CIG, in particolare quella "in deroga".

Anche la Direzione per il mercato del lavoro viene fusa con quella dei servizi informatici; sussiste inoltre una razionalizzazione per le Direzioni per la comunicazione (evidentemente troppe) nonché per le politiche sociali.

In sostanza la scelta di un'organizzazione dipartimentale determina più una razionalizzazione che una consistente asciugatura delle posizioni dirigenziali, anche perché la loro diminuzione dipende soprattutto dalla soppressione delle posizioni afferenti ai SECIN.

In proposito, va ribadito il concetto espresso in precedenza, secondo il quale la scelta di sottodimensionare tale organo non appare funzionale al rapporto che il medesimo ed, in particolare, la sua figura esponenziale, deve avere, da un lato con il titolare dell'indirizzo politico e, dall'altro con i Centri di Responsabilità. Esperienza insegna che per assicurare una valida interlocuzione, soprattutto se questa deve comportare una più serrata valutazione dei dirigenti, è necessario che i livelli siano adeguati.

<sup>3</sup> Struttura Interregionale Sanitari Convenzionati (Agenzia di negoziazione) Aran sanitaria per il personale sanitario con rapporto convenzionale); comma 27, art. 52 della legge n. 289/2002;

Una questione rimasta aperta nel sistema organizzativo del lavoro e delle politiche sociali è quella delle strutture sul territorio.

Va ricordato, infatti che le attuali Direzioni provinciali e regionali, a loro volta distinte nell'area delle politiche del lavoro e nell'area ispezioni del lavoro, dovevano, in un disegno di riforma risalente alla seconda metà degli anni 90, avere la figura del direttore di livello dirigenziale di prima fascia (all'epoca "generale") proprio per poter validamente esprimere la sua funzione nei confronti degli altri due dirigenti assegnati alle rispettive aree. Tale disegno non ha avuto esito ed, attualmente, in considerazione delle riduzioni previste, non appare perseguibile.

Altro aspetto rilevato nelle relazioni al Parlamento sul rendiconto è quello di un rapporto che sia effettivo con tutte le aree di competenza dell'organizzazione ministeriale ed, infatti, nel corso del tempo, questa esigenza si è evidenziata anche nel paradossale ricorso, in via sistematica, all'"avvalimento", strumento questo di natura eccezionale.

Si ripropone, pertanto, nel "secondo accorpamento" l'esigenza di riconfigurare tale rapporto, questa volta in un contesto più favorevole rispetto al passato per la presenza (da regolamento) di un Dipartimento dedicato all'organizzazione ed alla gestione delle risorse umane e strumentali. Tale mutato quadro consente una *reductio ad unitatem* anche se non va sottovalutato che la coesistenza con il sistema della tutela della salute impone una particolare attenzione alle autonomie territoriali costituzionalmente riconosciute, attenzione peraltro da assicurare, come nel recente passato, anche nel campo del lavoro e della formazione professionale.

A scelte di questo tenore le quali, evidentemente, tengono conto dell'esigenza di assicurare un equilibrio tra funzioni tipologicamente diverse e che non appaiono comunque in linea con l'esigenza di riprendere il tema di un'organizzazione coerente con i principi della contabilità economica che richiederebbero una diretta correlazione tra la gestione degli strumenti a disposizione e coloro che devono raggiungere gli obiettivi a suo tempo assegnati, deve corrispondere, in ogni caso, una riorganizzazione delle articolazioni sul territorio.

Al riguardo, va detto che, nell'ultima stesura del regolamento di organizzazione, sono previste significative modifiche per l'organizzazione territoriale, le quali oltre ad interfacciarsi con strutture di coordinamento centrali, prevedono la nuova istituzione di Direzioni interregionali le quali dovrebbero costituire esse stesse momenti di coordinamento che si proiettano, *rebus sic stantibus*, anche sul versante "salute", Direzioni regionali e direzioni territoriali del lavoro alle quali corrispondono gli Uffici territoriali per i servizi sanitari.

Certamente, si profila una nuova organizzazione territoriale che, nell'ipotesi insita nel d.d.l. di istituzione del Ministero della salute, verrebbe immediatamente modificata, rideterminando l'autonomia di quest'ultimo settore che, ovviamente, vede in ogni caso il difficile equilibrio con le autonomie territoriali costituzionalmente garantite.

Appare pertanto prematuro approfondire il contesto descritto e soprattutto trarne valutazioni. Ci si limita quindi a rinviare all'esigenza di assicurare opportune sinergie tra i diversi settori, nell'utilizzazione delle strutture territoriali, anche perché è ormai superato il ricorso all'"avvalimento".

#### **4. Considerazioni conclusive per le tre missioni**

Le tre missioni che attengono alle aree della previdenza, del lavoro e della solidarietà sono fortemente connesse in un quadro complessivo che trova ora una riunificazione nel nuovo

Ministero, che, peraltro, attraversa una fase non ancora definita sul piano delle scelte organizzative, in un momento di grande impegno nell'attuale congiuntura economica.

Le conclusioni si sviluppano quindi in un unico contesto che tiene conto delle singole peculiarità.

Il sistema previdenziale sta registrando, sia per la previdenza obbligatoria che per quella complementare, gli effetti di consolidamento delle normative che nel recente periodo hanno recato significative modifiche, anche in tempi ravvicinati, com'è accaduto per la previdenza obbligatoria.

Infatti, sia per gli effetti della revisione dei coefficienti di trasformazione, sia per la gestione delle cosiddette "Finestre d'uscita", vengono a modificarsi le attese degli interessati, anche se, per la combinazione delle riforme che si sono succedute e sulle quali vi sono specifici approfondimenti in relazione, il 2008 non costituisce un anno di particolare rilievo. Dal 2009 infatti si produrranno soprattutto effetti sulla modificazione dei tempi per pervenire alla pensione di anzianità.

L'incidenza della spesa pensionistica sul Pil è moderata ma risente ovviamente della mancata crescita del Pil prevista per tutto il 2009.

Non va sottovalutato che i pre-pensionamenti che costituiscono una delle modalità per far fronte alle emergenze occupazionali, sia pure per dimensioni quantitative limitate, alterano la corretta evoluzione del sistema quale normativamente delineato. Un impatto in tal senso verrà anche dalla modifica dei parametri per le attività usuranti.

Non ancora sono giunte a maturazione le analisi sui bilanci tecnici delle casse di previdenza privatizzate che indicheranno il livello di sostenibilità finanziaria e patrimoniale delle medesime.

La gradualità, sulla quale non sono intervenute modifiche normative, nell'attuazione del sistema contributivo, non permette ancora di rilevarne gli effetti sul fronte della spesa.

I primi effetti significativi del sistema misto retributivo-contributivo si produrranno intorno al 2015, ma saranno progressivamente compensati dalla cessazione dall'attività lavorativa della generazione del *baby-boom* ed infatti, l'effettiva decrescita della spesa pensionistica viene stimata non prima del 2038.

Nel campo della previdenza complementare si registrano gli effetti della congiuntura economica, soprattutto per i fondi non garantiti (per i fondi garantiti il rendimento non può essere inferiore a quello del TFR) ed anche i fondi con investimenti in soli titoli obbligazionari hanno visto minimizzare il rendimento per il clima di sfiducia che ha riguardato tutti i titoli "corporate" dopo il fallimento della Lehman Brothers.

Il livello delle adesioni si è incrementato nel complesso di circa il 6 per cento, in una misura quindi inferiore di circa la metà dell'incremento registrato nel rapporto 2007-2006, ma va tenuto conto che il 2007 era l'anno nel quale si producevano gli effetti della normativa recata dal d.lgs. n. 252/2005 ed il limitato formarsi del silenzio-assenso ha determinato un forte incremento delle adesioni a forme di previdenza complementare.

Al riguardo, va precisato che FONDINPS il fondo del cosiddetto inoptato - al quale affluiscono le quote di TFR di coloro che hanno lasciato formare il silenzio-assenso e non appartengono a categorie per le quali è stato istituito un fondo negoziale - registra a dicembre 2008 un numero piuttosto basso di iscritti (23.231) e 16 milioni di euro di attivo netto.

Il fondo di tesoreria al quale invece affluiscono le quote di TFR di coloro che hanno scelto di non aderire alla previdenza complementare e dipendono da aziende con più di cinquanta addetti, registra invece, con l'ultima conferenza di servizi, tenutasi il 19 maggio 2009, 8,8 miliardi di euro di versamenti (di cui 1,2 miliardi negli ultimi cinque mesi).

Dopo la fase della normazione e della regolamentazione, si avverte l'esigenza di portare a regime l'azione di vigilanza che vede la COVIP, quale autorità di settore, impegnata a razionalizzare le sue strutture, peraltro sottodimensionate e ad intensificare, al di là della vigilanza ordinaria, le verifiche ispettive mirate che hanno già indicato aspetti organizzativi, contabili e legati alla trasparenza ed alla tempestività di risposta agli iscritti, che necessitano di una messa a punto anche sul piano regolamentare.

Va accelerato il processo di adeguamento dei fondi preesistenti alle regole comuni, così come merita attenzione l'analisi dei costi di gestione dei fondi negoziali, i quali ricorrono in termini considerevoli all'esternalizzazione della gestione amministrativa e contabile, determinando una divaricazione tra la figura del responsabile del fondo e quella del gestore effettivo.

Sui costi di gestione dei fondi negoziali viene data una rappresentazione in relazione, ma sarà importante, nel prossimo futuro, conoscere i risultati dell'analisi della COVIP sulle reti di vendita dei Piani Individuali di Previdenza-PIP, sul cui livello di oneri, a carico degli iscritti, è opportuno dare una chiara informazione al fine di consentire una consapevole comparazione e decisione a coloro che perseguono, con l'iscrizione ad una forma di previdenza complementare, una sia pur parziale riduzione della forbice tra il tasso di sostituzione assicurato dalla previdenza obbligatoria ed il livello di benessere detenuto durante l'attività lavorativa.

Le politiche per il lavoro si muovono in un quadro decisamente emergenziale, sia sul piano della regolarità del rapporto di lavoro, dove è molto elevato il livello dei lavoratori in nero rispetto alle aziende ispezionate, sia su quello della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro, sia nel contesto dei riflessi negativi sul piano occupazionale indotti dalla crisi economica.

La Corte ha approfondito tali temi e, per quanto attiene al primo, ha tenuto conto, delle rilevanti innovazioni normative, che hanno portato di recente all'istituzione del Libro unico del lavoro e le evoluzioni del sistema ispettivo per il nuovo approccio alla prevenzione ed all'utilizzazione degli istituti previsti dall'ordinamento, analizzandone le criticità ed i risultati, in vista della conclusione di un'apposita indagine della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, sia sotto l'aspetto sanzionatorio che sotto quello dei recuperi contributivi, derivanti questi ultimi, in termini significativi, dall'applicazione di istituti ancora non consolidati nell'esperienza operativa come la conciliazione monocratica e la diffida accertativa per i crediti patrimoniali.

Di rilievo è l'impatto dell'istituto della sospensione anche per la sua estensione a qualsiasi attività imprenditoriale e per i suoi effetti su imprese con un esiguo numero di addetti.

Va segnalato come, anche per le modifiche normative che hanno riguardato il citato istituto, si appalesa l'incongruenza nel tenere distinte la materia della regolarità del rapporto di lavoro e previdenziale da quella della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro, che determina sul piano delle competenze una limitazione della sfera d'azione degli ispettori del lavoro non facilmente percepita dalla collettività.

L'emergenza occupazionale, in un ambito che ancora attende la riforma degli ammortizzatori sociali, ha determinato una rilevante novella normativa, con gli artt. 18 e 19 del DL n. 185/2008, convertito con la legge n. 2/2009, che ha consentito di finalizzare, nel quadro delle politiche attive del lavoro, previo accordo con l'Unione Europea e sulla base di accordi

con le Regioni, i fondi per la formazione professionale, nazionali ed a valere sul Fondo Sociale Europeo, al finanziamento di interventi di sostegno al reddito ed in parte a quello degli ammortizzatori sociali in deroga il cui livello è decisamente esploso nella seconda parte del 2008 e soprattutto in questo primo semestre 2009.

E' prevista l'istituzione del nuovo fondo sociale per occupazione e formazione, nel quale dovrebbero affluire le risorse del fondo per l'occupazione, sul quale sono appostate le risorse per gli ammortizzatori sociali in deroga.

Al riguardo, la Corte, in considerazione della particolare complessità gestionale di detto fondo, che definisce infatti plurintervento, segnala l'opportunità di considerare una distinzione tra i due fondi, lasciando al primo, preesistente, il finanziamento degli interventi a carattere automatico (es. indennità agli LSU) o riferibili a diritti soggettivi, trasferendo al nuovo fondo, dove confluiscono le risorse provenienti dalla formazione professionale, gli ammortizzatori in deroga e gli interventi di politica attiva del lavoro.

Per quanto attiene alle politiche per la solidarietà sociale, nel sottolineare ancora una volta l'esigenza di migliorare il funzionamento del fondo per le politiche sociali, la cui ripartizione si è concretizzata solo a fine esercizio, a causa della farraginosità dei meccanismi concertativi, si impone, soprattutto nell'ottica del federalismo fiscale, un impegno per la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali – LEP, ancora iniziale nel collegato sociale alla Finanziaria 2008, con un adeguato sistema di monitoraggio.

In attesa di una definizione concreta delle politiche sociali, delle linee di intervento delineate nel "Libro bianco sul futuro del modello sociale", recentemente presentato, si sottolinea l'esigenza di un recupero, anche in una situazione non favorevole per il sistema imprenditoriale, di un'azione dinamica per quanto attiene alla responsabilità sociale delle imprese, attualmente penalizzata dall'abrogazione del fondo.

Per quanto attiene ai progetti nel contesto dell'associazionismo, volontariato e formazioni sociali, essi sono particolarmente consistenti e diffusi, ma si prospetta per il futuro l'esigenza di un monitoraggio dei risultati conseguiti, anche al fine di orientare in termini qualitativi la programmazione degli interventi.

Un ultimo accenno va fatto alla carta acquisti, la cosiddetta "social card", i cui beneficiari, secondo i dati resi disponibili alla Corte, al 30 aprile erano 560.000 e per la quale viene evidenziato un livello di spesa effettiva di 190 milioni di euro da parte dei medesimi e di 1,4 milioni di euro di spese di gestione, a fronte dell'attuale capienza del fondo carta acquisti, a fine maggio, quantificata in 655,57 milioni di euro.

Al riguardo sarà importante seguire l'evoluzione dell'intervento per determinarne l'efficacia, sia in relazione al numero degli effettivi destinatari, sia per quanto attiene all'utilizzazione della carta acquisti e del suo impatto in termini di recupero di una soglia minima di autosufficienza che costituisce la fondamentale finalità dello strumento.

## **5. La previdenza**

### **5.1. Aspetti evolutivi della previdenza obbligatoria**

#### **5.1.1. La proiezione a lungo termine della spesa pensionistica**

La "Politica previdenziale" costituisce una delle voci fondamentali della spesa pubblica (come quella sanitaria) per il suo impatto sul Pil e per le sue sempre più evidenti correlazioni con la "Politica del lavoro"; basti pensare all'impatto che hanno le forme di "flessibilità" del lavoro sulla copertura della spesa pensionistica.

L'analisi finanziaria della missione, sostanzialmente corrispondente con un unico programma, non è di particolare significatività, trattandosi essenzialmente di spesa di trasferimento e costituendo i residui al 31 dicembre, praticamente sovrapponibili con quelli iniziali, la quota parte dei trasferimenti alle gestioni degli enti previdenziali che, in concreto, verrà erogata all'inizio dell'esercizio successivo.

Pertanto, in questa sede, vengono affrontati - in una logica di continuità con il Rapporto sulla finanza previdenziale approvato dalle Sezioni riunite della Corte (del. 9/CONTR/REF/2006) e con le relazioni sul rendiconto, in particolare quella sul rendiconto 2006 - i profili fondamentali sia della "previdenza obbligatoria" sia della "previdenza complementare", in una chiave dinamica che tiene conto dei recenti interventi normativi e di regolazione, del quadro congiunturale e soprattutto degli effetti determinati dalla modifica dei requisiti nel passaggio dalla legge n. 243/2004 alla legge n. 247/2007.

Non vanno sottovalutati gli effetti che la revisione dei coefficienti di trasformazione, che la Corte aveva, a suo tempo ed anche nell'ultima relazione, ritenuto particolarmente penalizzanti proprio a causa dell'arco temporale che tale revisione ha dovuto coprire con inevitabili conseguenze nei confronti dei lavoratori che entrano nel regime pensionistico in epoca immediatamente successiva a detta revisione.

Nel Dpef 2009-2013 viene infatti posto in rilievo come la previsione a normativa vigente sconti gli effetti della revisione dei coefficienti di trasformazione. Dopo una sostanziale stabilità tra il 2010 ed il 2023, con l'elevamento dei requisiti minimi recati dalla legge n. 243/2004 come modificata dalla legge n. 247/2007, e l'introduzione pro-quota del sistema di calcolo contributivo, il rapporto spesa-Pil riprende a crescere anche per il deterioramento del fattore demografico solo in parte compensato dalla revisione dei requisiti minimi, ed il passaggio graduale al sistema contributivo. La curva raggiunge il livello massimo del 15,3 nel 2038 per assestarsi al 13,9 nel 2050 dopo una fase di decrescita (nella proiezione della Ragioneria Generale dello Stato, nel 2060 dovrebbe raggiungersi il livello del 13,2 per cento). Il miglioramento è dovuto essenzialmente al passaggio al contributivo ed all'eliminazione per morte delle generazioni del *baby-boom*.

Al di là delle proiezioni di medio-lungo termine, alle quali si è appena fatto riferimento, è importante la verifica, a consuntivo e, quindi, in termini puntuali, della spesa pensionistica.

A tal fine, la Corte, ha mantenuto il costruttivo rapporto con la Direzione delle politiche previdenziali del Ministero che ha consentito, anche attraverso le rilevazioni operate dagli enti previdenziali, di fornire il quadro che segue e che, facendo riferimento alle analisi consolidate relative al 2007, delinea l'incidenza della spesa pensionistica nel biennio 2009-2010, tenendo conto delle variabili, al momento attendibili, sugli andamenti del Pil per il periodo di riferimento.

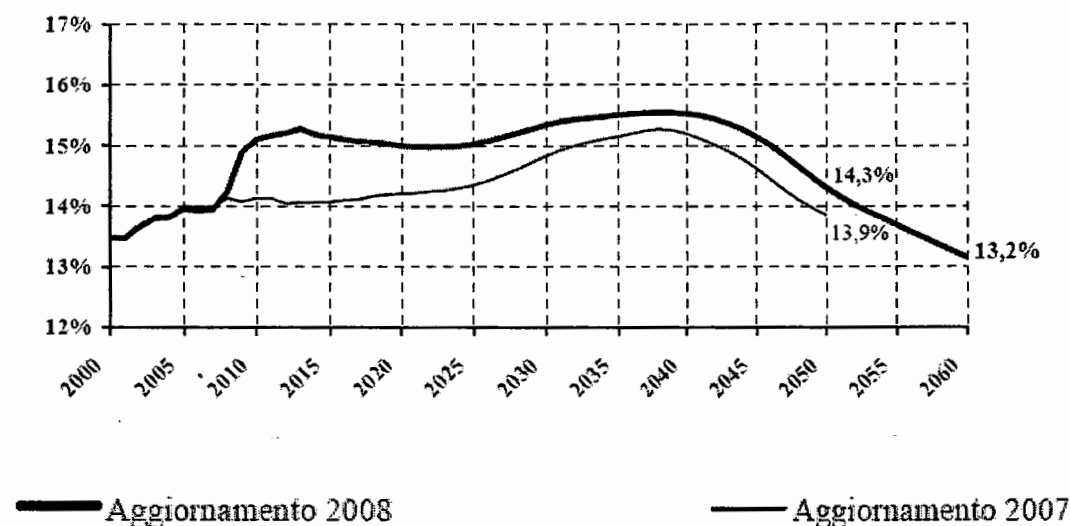
Al fine di rendere più efficace la rappresentazione dei fenomeni, nel testo vengono inseriti alcuni grafici elaborati dalla Direzione generale per le politiche previdenziali.

Nel 2007 la spesa per pensioni è cresciuta del 3,95 per cento. In termini reali, l'aumento è pari a poco meno del 2 per cento, cioè leggermente inferiore alla media del periodo 2000-2006, che si aggira intorno al 2,1 per cento.

La relativa stabilità della dinamica della spesa per pensioni si riflette sul rapporto con il Pil (grafico 1). Tale rapporto è infatti rapidamente cresciuto fino al 1997 (l'inversione del 1995 è dovuta esclusivamente al blocco temporaneo delle uscite prima dell'approvazione della "riforma Dini"), mentre dopo tale data la variazione è rimasta contenuta in poco più di mezzo punto percentuale. Sia la dinamica che le fluttuazioni del rapporto negli ultimi anni sono

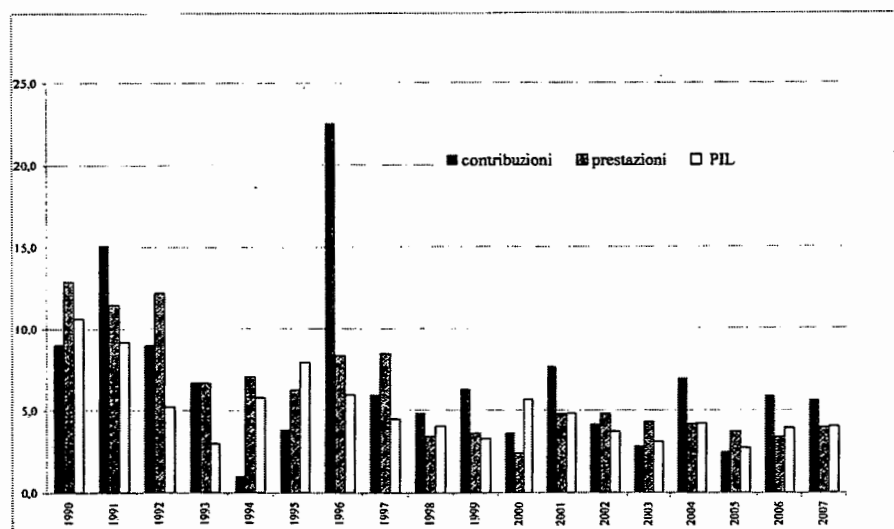
essenzialmente dovute alla bassa crescita reale e alla instabilità del tasso di crescita del Pil (grafico 2). In prospettiva, la dinamica negativa del Pil influirà molto più pesantemente sul rapporto nel biennio 2008-2009, con possibilità che anche la ripresa del 2010 non sia in linea con la variazione percentuale della spesa per pensioni.

**Grafico 1 – Confronto aggiornamento 2007 e 2008 - Spesa pubblica per pensioni in rapporto al Pil**



Fonte: Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

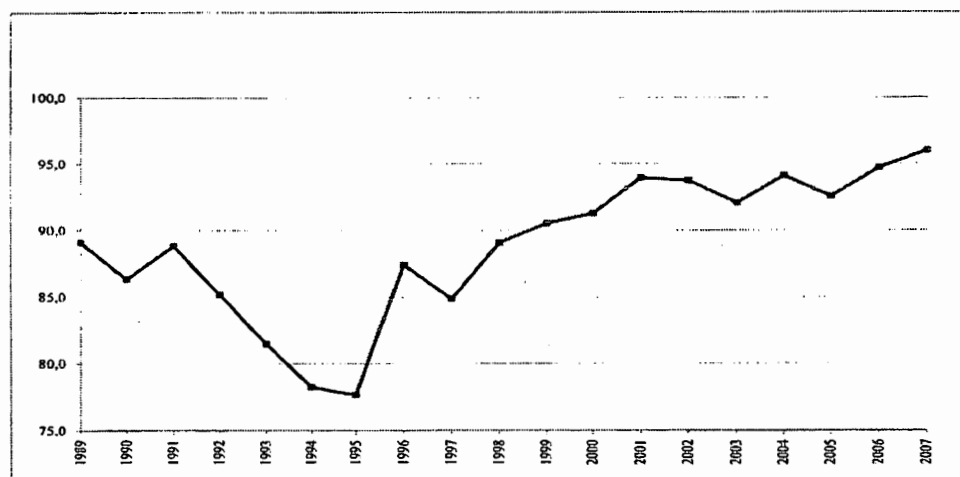
**Grafico 2 –Variazioni percentuali annue dei contributi, della spesa per pensioni e del Pil (1990-2007)**



Fonte: Direzione generale per le politiche previdenziali

Nel periodo di operatività delle riforme degli anni novanta sono riscontrabili sostanziali miglioramenti in alcuni indicatori. In particolare, è migliorato sensibilmente il rapporto tra entrate contributive e spesa per pensioni (grafico 3). Inoltre, si è manifestato un abbassamento dell'aliquota di equilibrio del comparto principale (dipendenti privati) con valori non distanti dall'aliquota di contribuzione legale. Per gli altri comparti l'andamento è meno positivo. Nei pubblici si registra una sostanziale sensibilizzazione con valori però superiori all'aliquota di contribuzione. Nelle categorie autonome la tendenza è invece al rialzo, ma solo per gli artigiani l'aliquota di equilibrio ha superato quella di contribuzione.

**Grafico 3 – Rapporti percentuali tra contributi e spesa pensionistica al netto Gias (1990-2007)**



Fonte: Direzione generale per le politiche previdenziali

Il comparto dei professionisti facente capo alle casse private registra una situazione relativamente stabile in termini di aliquota di equilibrio e un andamento dei saldi contabili in continua espansione.

Per quanto riguarda il settore agricolo, dopo un miglioramento dei saldi contabili nel 1998 – anno in cui è stato effettuato il trasferimento a carico della Gias delle prestazioni di inabilità ante 1982 – l'andamento dei saldi è andato progressivamente peggiorando, come messo in evidenza dall'innalzamento (di circa 40 punti percentuali) della stessa aliquota di equilibrio al netto Gias.

Per quanto riguarda il fondo a gestione separata (parasubordinati), il saldo positivo è in continua crescita, essendo sostenuto il ritmo di soggetti contribuenti e ancora modesto il numero delle prestazioni erogate. All'aumento delle entrate hanno comunque contribuito anche gli incrementi dell'aliquota di contribuzione.

### 5.1.2. Gli effetti delle modifiche intervenute nei requisiti per il pensionamento dei dipendenti pubblici.

*Valutazione oneri derivanti dalla legge n. 247 del 2007 (riforma Damiano) in relazione alle modifiche apportate rispetto alla legge n. 243 del 2004 (riforma Maroni)*

La legge del 24 dicembre 2007, n. 247 ha introdotto, rispetto alla legge del 23 agosto 2004, n. 243, nuovi requisiti per l'accesso al pensionamento e nuove regole per la decorrenza del trattamento pensionistico, di seguito sintetizzati e messi a confronto.

#### *Pensione di anzianità (legge n. 247/2007)*

Dal 1° gennaio 2008 al 30 giugno 2009 si può accedere alla pensione di anzianità con 35 anni di contributi e 58 anni di età; dal 1° luglio 2009 entra in vigore il sistema delle quote, in base al quale si consegue il diritto alla pensione al raggiungimento dei requisiti anagrafici e contributivi (almeno 35 anni), secondo il seguente schema:

Dal	Al	Età	Anzianità	Quota
1/7/2009	31/12/2009	59	36	95
		60	35	
1/1/2011	31/12/2012	60	35	96
		61	36	
1/1/2013	in poi	61	36	97
		62	35	

*Fonte: Dati INPDAP*

Le “finestre di accesso” al pensionamento passano da quattro (gennaio, aprile, luglio ed ottobre) in vigore fino al 31/12/2007, a due (1° gennaio, 1° luglio) a partire dal 1° gennaio 2008.

Per la decorrenza delle pensioni di anzianità debbono, pertanto, essere prese in considerazione due date diverse: prima la maturazione dei requisiti, poi la data di decorrenza (finestra), cioè la possibilità concreta di andare in pensione:

Maturazione dei requisiti	Decorrenza della pensione
Entro il I semestre	1° gennaio dell'anno successivo
Entro il II semestre	1° luglio dell'anno successivo

*Fonte: Dati INPDAP*

In alternativa, il diritto al trattamento pensionistico si consegue, indipendentemente dall'età, in presenza di un requisito di anzianità contributiva non inferiore a 40 e l'accesso è previsto con le seguenti modalità:

Requisito Contributivo entro:	Decorrenza pensione	
I trimestre	1° luglio (con 57 anni di età entro il 30 giugno)	1° gennaio dell'anno successivo con età inferiore a 57 anni
II trimestre	1° ottobre (con 57 anni di età entro il 30 settembre)	1° gennaio dell'anno successivo con età inferiore a 57 anni
III trimestre	1° gennaio dell'anno successivo	
IV trimestre	1° aprile dell'anno successivo	

Fonte: Dati INPDAP

### Legge n. 243/2004

#### Requisiti

1.1.2008	31.12.2009	60	35
1.1.2010	31.12.2013	61	35
2014	in poi	62	35

Fonte: Dati INPDAP

#### Decorrenza

Requisiti maturati entro il	Decorrenza
31 marzo	1° luglio stesso anno
30 giugno	1° ottobre stesso anno
30 settembre	1° gennaio anno successivo
31 dicembre	1° aprile anno successivo

Fonte: Dati INPDAP

In alternativa, con 40 anni di servizio la decorrenza della pensione è immediata.

#### Pensione di vecchiaia

Per l'accesso alla pensione di vecchiaia, liquidata con il sistema retributivo o misto, rimangono confermati i requisiti anagrafici previsti dalla normativa vigente:

- età pensionabile 65 anni per gli uomini e 60 per le donne;
- anzianità contributiva minima 20 anni.

La novità consiste nell'introduzione delle "finestre" di decorrenze del trattamento pensionistico anche per questa tipologia di pensione. Le date di decorrenza e di maturazione dei requisiti coincidono con quelle già previste dalla legge n. 243/2004 per la pensione di anzianità.

#### I dati di riferimento

Per valutare gli effetti economici delle modifiche apportate dalla legge n. 247/2007 rispetto alla legge n. 243/2004, sono state rilevate, nell'ambito dei nuovi pensionamenti dell'anno 2008 e del primo quadrimestre 2009, tutte le pensioni attive ad aprile 2009, distinte per tipologia e secondo i requisiti e le decorrenze utili.

Per le pensioni di anzianità con requisito minimo 58-35, risultano, nel comparto scuola, con decorrenza settembre 2008 (unica "finestra" del comparto), 1.750 pensioni con importo medio annuo di pensione pari a euro 23.600 e 150 pensioni nei restanti comparti e gestioni nell'unica "finestra" aperta, fino a gennaio 2009. Di questi il 55 per cento sono donne. L'importo medio annuo di pensione ammonta a euro 27.800.

*Ipotesi di lavoro*

Le ipotesi economiche e finanziarie, a base delle valutazioni, sono le seguenti:

- pensione annua media pari all'importo medio rilevato;
- tasso annuo di inflazione pari all'1,5 per cento costante, pari all'inflazione programmata dal Dpef;
- incremento retributivo per carriera pari allo 0,5 per cento annuo.

E' stata fatta la media dei valori utilizzando le "Tavole di sopravvivenza" pubblicate dall'ISTAT relative all'anno 2003.

E' opportuno rappresentare che nella simulazione relativa alle pensioni di anzianità gli individui che raggiungono i 65 anni di età, se uomini, e 60 se donne escono dalla platea in quanto oltre tali limiti rientrano nell'onere ordinario.

Sotto le ipotesi descritte e nell'arco temporale 2008-2018, sono state eseguite, per ogni fattispecie oggetto di studio, due simulazioni di spesa, una secondo quanto previsto dalla legge n. 243/2004 e l'altra secondo la legge n. 247/2007, norma in vigore. I risultati sono i seguenti:

**Pensioni di anzianità***(milioni di euro)*

Anni	L. 247/07	L. 243/04	Maggiore spesa
2008	13,7	-	13,7
2009	50,6	0	50,6
2010	74,2	2	72,2
2011	88,6	11	77,6
2012	103,5	41	62,5
2013	119,6	73	46,6
2014	135,6	92	43,6
2015	140,3	89	51,3
2016	140,8	77	63,8
2017	142,9	67	76,9
2018	145,2	52	93,2

Fonte: INPDAP

**Pensioni di anzianità con 40 a.c.***(milioni di euro)*

Anni	L. 247/07	L. 243/04	Minore spesa
2008	19	34	15
2009	61	77	16
2010	108	121	14
2011	155	167	12
2012	204	213	9
2013	253	260	7
2014	303	307	4
2015	354	356	2
2016	406	405	-1
2017	458	454	-3
2018	510	504	-6

Fonte: INPDAP

**Pensioni di vecchiaia.***(milioni di euro)*

Anni	L. 247/07	L. 243/04	Minore spesa
2008	135	206	71
2009	355	454	99
2010	606	707	101
2011	863	966	103
2012	1124	1229	105
2013	1391	1498	107
2014	1662	1770	108
2015	1936	2046	110
2016	2215	2326	111
2017	2495	2608	113
2018	2778	2892	124

Fonte: INPDAP

**Riepilogo***(milioni di euro)*

Anni	Minore spesa complessiva
2008	72,30
2009	64,40
2010	42,80
2011	37,40
2012	51,50
2013	67,40
2014	68,40
2015	60,70
2016	46,20
2017	33,10
2018	24,80

Fonte: Elaborazione Cdc su dati INPDAP

Nell'arco temporale considerato, il risparmio complessivo ammonta a circa 560 milioni di euro.

### 5.1.3. L'applicazione delle "finestre" per il pensionamento e gli effetti economici sul 2008 – confronto tra il regime della legge n. 243/2004 e quello della legge n. 247/2007

#### Decorrenza delle pensioni di anzianità: confronto tra la legge n. 243/2004 e la legge n. 247/2007

Anno	trimestre	Dipendenti				Autonomi			
		Condizioni raggiunte		Decorrenza della pensione		Condizioni raggiunte		Decorrenza della pensione	
		nel trimestre				nel trimestre			
		età	anzianità	L. n. 243/2004	L. n. 247/2007	età	anzianità	L. n. 243/2004	L. n. 247/2007
2007	1°	57	35	luglio 2007	luglio 2007	58	35	ottobre 2007	ottobre 2007
	2°	57	35	ottobre 2007	ottobre 2007	58	35	gennaio 2008	gennaio 2008
	3°	57	35	gennaio 2008	gennaio 2008	58	35	aprile 2008	aprile 2008
	4°	57	35	aprile 2008	aprile 2008	58	35	luglio 2008	luglio 2008
2008	1°	57	35	gennaio 2012	gennaio 2010	58	35	luglio 2013	luglio 2010
	1°	58	35	gennaio 2011	gennaio 2009	59	35	luglio 2012	luglio 2009
	2°	57	35	gennaio 2012	gennaio 2010	58	35	luglio 2013	luglio 2010
	2°	58	35	gennaio 2011	gennaio 2009	59	35	luglio 2012	luglio 2009
	3°	57	35	luglio 2012	luglio 2011	58	35	gennaio 2014	gennaio 2012
	3°	58	35	luglio 2011	luglio 2010	59	35	gennaio 2013	gennaio 2011
	4°	57	35	luglio 2012	luglio 2011	58	35	gennaio 2014	gennaio 2012
	4°	58	35	luglio 2011	luglio 2010	59	35	gennaio 2013	gennaio 2011

Fonte: INPS

Nel 2008 accedono alla pensione di anzianità soltanto i soggetti che avevano già maturato i requisiti entro il 31/12/2007, e pertanto non sono interessati dalle due leggi in esame.

I soggetti che maturano i requisiti a partire dal 2008 avranno decorrenza in anni successivi, a partire dal 2009.

Conseguentemente la legge n. 247/2007 non determina nel 2008 effetti finanziari rispetto alla legge n. 243/2004.

L'anno 2008 costituisce dunque il limite temporale per l'indifferenza, sotto il profilo degli effetti sia in termini finanziari per la spesa pensionistica nel suo complesso, sia per coloro che accedono alla pensione di anzianità.

Sarà quindi importante verificare nello scenario 2009 i flussi pensionistici e nel periodo successivo le concrete modifiche per gli interessati.

*Legge n. 247/2007, articolo 1, comma 5 (modifica della decorrenza delle pensioni di vecchiaia e delle pensioni di anzianità con almeno 40 anni di contribuzione)*

Effetti economici nell'anno 2008 sulle gestioni amministrate dall'INPS.

*Lettera a) Pensioni di anzianità*

Per le sole pensioni di anzianità dei lavoratori dipendenti con almeno 40 anni di contribuzione, la norma prevede il ripristino delle decorrenze stabilite dall'articolo 1, comma 29 della legge n. 335/1995 (4 “finestre di uscita”, secondo il trimestre di perfezionamento del requisito), già modificate per la generalità delle pensioni dalla legge n. 243/2004 (2 sole “finestre” con modalità differenziate tra dipendenti ed autonomi).

Nessun effetto economico nell'anno 2008; per le pensioni in questione, il regime delle due “finestre”, introdotto dalla legge n. 243/2004, avrebbe trovato applicazione soltanto a partire dall'anno 2009.

*Lettere b) e c) Pensioni di vecchiaia*

La norma istituisce 4 “finestre” di uscita per le pensioni di vecchiaia, con modalità differenziate tra dipendenti ed autonomi.

Effetti economici: la norma determina lo spostamento della decorrenza delle pensioni dal mese successivo alla maturazione dei requisiti al mese di apertura della “finestra”, con un ritardo compreso tra:

- 3 mesi e 5 mesi per i lavoratori dipendenti;
- 6 mesi e 8 mesi per i lavoratori autonomi.

Il conseguente minor onere nell'anno 2008 può essere valutato nei seguenti termini:

<i>(in milioni euro)</i>	
Fondi e gestioni per i lavoratori dipendenti <sup>4</sup>	203,6
Gestioni speciali per i lavoratori autonomi <sup>5</sup>	189,3
Lavoratori “parasubordinati”	6,0
TOTALE	398,9

Fonte: INPS

*Anno 2008: pensionamenti anticipati*

I termini ed i contingenti previsti dai diversi provvedimenti che hanno stabilito il pensionamento anticipato per particolari settori o categorie di lavoratori, risultano esauriti, con

<sup>4</sup> Fondo pensioni lavoratori dipendenti (comprese le relative contabilità separate), gestione speciale enti creditizi, fondo Ferrovie dello Stato, fondi e gestioni sostitutivi e/o integrativi gestiti dall'INPS.

<sup>5</sup> Coltivatori diretti, mezzadri e coloni, artigiani e commercianti.

la sola eccezione del settore dell'editoria (art. 37 della legge n. 416/1981 e successive modificazioni ed integrazioni).

I contingenti annui di prepensionamenti aventi decorrenza negli ultimi 3 anni sono i seguenti:

Anno di decorrenza	Numero	Importo annuo medio
2006	62	23.906
2007	54	22.562
2008	41	23.548

Fonte: Dati INPS

*Anno 2008: gestione parasubordinati*

*Maggiori contributi dovuti all'aumento di misura delle aliquote contributive*

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Finanziaria 2007) ha introdotto importanti innovazioni riguardanti le aliquote contributive e di computo dovute per il 2007 per tutti gli iscritti alla gestione separata, disponendo che con effetto dal 1° gennaio 2007 "l'aliquota contributiva pensionistica per gli iscritti alla gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, che non risultino assicurati presso altre forme obbligatorie, e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche sono stabilite in misura pari al 23 per cento. Con effetto dalla medesima data per i rimanenti iscritti alla predetta gestione, l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche sono stabilite in misura pari al 16 per cento".

Il legislatore ha successivamente introdotto ulteriori modifiche: il comma 79 dell'art. 1 della legge n. 247 del 2007 (attuazione del Protocollo Welfare) ha infatti previsto che con "riferimento agli iscritti alla gestione separata di cui all'articolo 2, comma 26, della legge 8 agosto 1995, n. 335, che non risultino assicurati presso altre forme obbligatorie, l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche è stabilita in misura pari al 24 per cento per l'anno 2008, in misura pari al 25 per cento per l'anno 2009 e in misura pari al 26 per cento a decorrere dall'anno 2010. Con effetto dal 1° gennaio 2008 per i rimanenti iscritti alla predetta gestione l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche sono stabilite in misura pari al 17 per cento".

In questa sede, sulla base delle stime utilizzate per la predisposizione del Rendiconto 2008 dell'INPS (ancora da approvare), si valutano per l'anno 2008 le maggiori entrate dovute all'incremento di un punto percentuale dell'aliquota contributiva IVS in ragione delle citate modifiche normative.

L'innalzamento dell'aliquota dei "concorrenti" dal 16 per cento al 17 per cento comporta un aumento atteso del gettito contributivo pari a 6,25 per cento, mentre quello previsto per gli "esclusivi", dal 23 per cento al 24 per cento determina un aumento atteso del gettito contributivo pari a 4,35 per cento. Il Prospetto 1 riporta le stime della contribuzione come avvenuta nel 2008, con le aliquote vigenti del 17 per cento e del 24 per cento, e la contribuzione che si sarebbe avuta con le vecchie aliquote del 16 per cento e del 23 per cento a parità di tutte le altre condizioni. Il maggior gettito contributivo IVS è stato pari a 310 milioni di euro.